Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2004



SERPAJ

Servicio Paz y Justicia - Uruguay



Servicio Paz y Justicia
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598 2) 408 53 01
serpajuy@serpaj.com.uy
www.serpaj.org.uy
Montevideo - Uruguay
CP 11200

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay:
Informe 2004. Servicio Paz y Justicia-Uruguay.
Montevideo: SERPAJ-URUGUAY, 2004.
168 pág.

ISBN 9974-564-26-3

CDU 342.7(899) "2004" (047)
CDD 323.4

Consejo Editor
Alicia Albornoz Arévalo
Ana Juanche Molina

Introducción
Sandra Gadea
José Rodríguez

Derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad física y sicológica
Guillermo Payseé, Graciela Romero, Nathalie Ryan, María Eugenia Iglesias (Serpaj)

Dr. Walter De León (Asociación de Familiares de Asesinados Políticos); Dr. Pablo Chargoñia
(Comisión de Derechos Humanos, PIT-CNT)

Derechos de niñas, niños y adolescentes
Alicia Albornoz (Serpaj)

Dr. Juan Faroppa (Unicef); Infancia y Adolescencia Ciudadana (IACI)

Derechos civiles y políticos
Raúl Martínez, Mariana Albistur, Viviana Benvenuto y Jesús Daza (Serpaj)

Derecho a la información y libertad de expresión
Dr. Edison Lanza (Asociación de la Prensa Uruguaya)

Derechos económicos, sociales y culturales
Fernando Willat, Graciela Romero, Luisa González (Serpaj)

Dr. Pablo Guerra (Instituto Cuesta Duarte); Stella Soria y Ana Paula Della Santa (Escuela de Nutrición y Dietética); Antropólogo Carlos Santos (Redes Amigos de la Tierra); Mag. María Esther Mancebo (Unicef); Equipo de investigación del proyecto: *Reconfiguración de espacios organizativos y participación ciudadana* CSIC - Udelar; Leonardo de León (Rel-UITA); Soc. Fernando Borgia (Alames); Arq. Raúl Vallés; Ec. Gabriel Lagomarsino

Colaboradores
Artigas Pessio, Ana Magdalena Aguerre, Tania da Rosa, Elena Olivera, Luisa González (Serpaj)

Apoyo bibliográfico y recopilación legislativa
Lic. Laura Bálsamo y Lic. Sonia Kunatov, Centro de Documentación y Biblioteca Luis Pérez Aguirre (Serpaj)

Edición y composición integral
Walter Pernas

Diagramación y Diseño
Andrés Cribari

Foto de tapa
Artigas Pessio

En memoria de dos entrañables compañeros,
la Señora Ana Hirsz (1923 - 2003)
y el Profesor Fernando Sorondo (1945 - 2003)
quienes, junto a muchos, destinaron su vida
a la construcción de una sociedad
donde todas y todos tengan su lugar.

Uruguay

Un país con el nombre de un río

"Vengo de un prado vacío
un país con el nombre de un río
un edén olvidado
un campo al costado del mar
Pocos caminos abiertos
Todos los ojos en el aeropuerto
Unos años dorados
Un pueblo habituado a añorar..."

Jorge Drexler.
Sea. 2001.

El territorio uruguayo está ubicado en la Banda Oriental del Río Uruguay, en la desembocadura de la cuenca platense, cuyos límites naturales por el oeste, los ríos Uruguay y del Plata no han sido obstáculo sino camino de la relación entre las sociedades que se forjaron en ambas riberas. No hay, en cambio, accidentes geográficos que lo separen de Brasil lo que explica la permanente influencia de este país en la evolución histórica uruguaya y los estrechos contactos entre poblaciones que en el pasado estuvieron separadas jurídicamente sólo por límites imprecisos.

Es un plano ondulado de relieve homogéneo, de igual forma que el sur de Brasil y el litoral argentino; con sus 176.210 kilómetros cuadrados, tiene un 90 % de su superficie con alguna aptitud agronómica, y una disponibilidad de tierras de seis hectáreas por habitante. Estos datos superan la media para América Latina que tiene un 30% del territorio apto para el desarrollo agropecuario y una media de 2,5 hectáreas por habitante.

El clima templado y húmedo, el suelo lo bastante feraz para la producción continua de gramíneas y leguminosas que forman la pradera natural, el agua abundante de numerosos ríos y arroyos, explica su

El Estado

Nombre: República Oriental del Uruguay.

División administrativa: 19 departamentos.

Capital: Montevideo.

Gobierno: Sistema cuasi-parlamentario, con Poder Legislativo bicameral. Cámara de Representantes con 99 miembros y la de Senadores con 30 miembros más el vicepresidente de la República que la preside. Ambas son elegidas por representación proporcional. Poder Ejecutivo compuesto por el presidente y el Consejo de Ministros.

Constitución Vigente: 1967 con reformas posteriores (1989, 1994, 1996).

Fiesta Nacional: 25 de agosto, Independencia (1825); 18 de julio, Constitución (1830).

"destino natural de productor de ganados" que a poco de su introducción en 1611 y 1617 lo convirtieron en una reserva de varios millones de cabezas vacunas libres y sin dueño. Esto se complementó con el hecho de que sus costas oceánicas y fluviales albergaran buenos puertos naturales: Montevideo, Colonia, Maldonado, Fray Bentos, que marcaron después un futuro comercial y militar imposible de eludir.

Hoy podemos concluir que Uruguay posee como base de su economía el sector agropecuario que ocupa de el 80% de su superficie. Esta riqueza pecuaria determinó muchos de los caracteres que asumió la sociedad hispano criolla en el Uruguay.

La ganadería produjo la estancia, el gaucho, la montonera, el caudillo y en definitiva, un género de vida que contribuyen al imaginario colectivo. El modo de colonización determinó también esta producción ganadera: para el desarrollo de la agricultura eran necesarios grandes contingentes de población.

La forma libre de apropiación del ganado se trasladó a la tierra dando origen a un sistema de propiedad desordenado y propenso a generar interminables conflictos sociales y jurídicos. La implantación de un modelo de propiedad -"el latifundio"- marcó la herencia colonial española, que dio como resultado hasta hoy día una desigual distribución de la tierra y un sistema productivo ganadero extensivo que expulsa a la población del campo a la ciudad, determinando una población urbana del 90,9%.

Con 3.399.438 habitantes reúne ciertos rasgos a destacar. Los pocos indígenas existentes a la llegada del español y su posterior rechazo y exterminio, impidieron el nacimiento de una cultura mestiza como en el resto del continente latinoamericano; la implantación española fue casi pura en una región prácticamente despoblada.

La tardía colonización, la modestia de los primeros centros poblados hicieron lento y difícil el desarrollo de una sociabilidad estable que tuvo poco refinamiento y escasa cultura, comparada con los centros coloniales de México y Lima, y aún con la emergente Buenos Aires de la otra banda del río. Montevideo fue una población secundaria y de poca importancia en sus comienzos. Sin embargo, el relativamente breve período colonial impidió el arraigo de fuertes tradiciones hispanas, y su condición de puerto abierto a las influencias europeas lo hicieron permeable a una modernidad que lo distanció tempranamente de la campaña. Este fenómeno se traduce en la actualidad en el denominado macrocefalismo montevideano. La capital uruguaya y su área metropolitana reúne el 54% de la población del país, concentrando la mayor parte de las funciones políticas, económicas, culturales y sociales.

"Finalmente todo el territorio de la Banda Oriental funcionó como 'marca' fronteriza entre España y Portugal primero y luego entre sus herederos Argentina y Brasil. Largamente sufrió el territorio oriental las disputas por su posesión y varias guerras soportó en su suelo como reflejo de tal condición. Ella signó su período colonial (el ejemplo de la Colonia de Sacramento) que cambió de manos incontables veces y todo el siglo XIX antes y después de la independencia, mezclándose sus conflictos internos con los de las regiones limítrofes aliándose sus partidos políticos con los vecinos y costando mucho 'nacionalizar los destinos del Uruguay como país soberano'".[1]

[1] NAHUM, Benjamín. 1996. *Manual de Historia del Uruguay 1830 – 1903, tomo I*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

La idea de la independencia absoluta había ganado también a muchos de los orientales, los que *"no eran ni serían jamás argentinos ni brasileños"*. Esa solución fue la que se adoptó en definitiva por la Convención Preliminar de Paz del 27 de agosto de 1828, que tenía serios defectos porque no establecía los límites del nuevo Estado ni reconocía la *"voluntad independentista del pueblo oriental"*, al que se le *"concedía"* su independencia.

El Imperio del Brasil y las Provincias Argentinas ratificaron la Convención el 4 de octubre de 1828, y el 22 de noviembre se instaló la Asamblea Legislativa y Constituyente del Estado Oriental que procedió a redactar una Constitución. La Carta Magna fue jurada el 18 de julio de 1830 y así comenzó el Uruguay su vida independiente, según lo afirma la Historia Oficial.

Todo el siglo XIX fue testigo de guerras civiles, y vio el afianzamiento de "dos partidos políticos", el "Blanco" o Nacional vinculado al caudillo Manuel Oribe y el "Colorado" vinculado al caudillo Fructuoso Rivera. A este período se lo reconoce como "pastoril y caudillesco".

Entre 1876 y 1879, bajo la dictadura del Coronel Lorenzo Latorre se completo el alambramiento de los campos y con ello la apropiación por un puñado de latifundistas de la riqueza ganadera y el acceso al mercado mundial que dominaba Inglaterra, inaugurándose el modelo agroexportador de crecimiento hacia fuera.

En 1903 asumió la presidencia el colorado José Batlle y Ordóñez que sentó las bases del Estado uruguayo moderno, recogiendo influencias europeas y el apoyo de los inmigrantes. A partir del excedente generado por la ganadería extensiva y sin tocar la estructura latifundista, el Estado "Batllista" pudo organizar servicios sociales y educativos, al tiempo que protegía una incipiente industria orientada hacia el consumo interno. Se desarrolló una clase media numerosa, liberal, y con un considerable nivel de educación en instituciones estatales que difundía una línea de pensamiento europeizante. Todos estos cambios dieron al país la fama de ser la "Suiza de América", estableciéndose el llamado Estado de bienestar social.

Analfabetismo: 3,1%
Desempleo (a setiembre de 2004): 13,3%
Tasa de mortalidad: 9,35 cada mil
Renta per capita: 3.500 dólares anuales (Aprox)
Dependencia alimentaria: 11%

Con la coyuntura externa favorable durante las dos guerras mundiales y la Guerra de Corea que permitieron colocar la carne uruguaya y sus derivados en el exterior, el país logró una sólida posición en divisas.

Los subsidios estimularon el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones, que contribuía a mantener una alta tasa de empleo. Pero la cría de ovejas y vacas (generadora de la mayor parte de las exportaciones) se mantuvo incambiada. En lugar de reinvertir en el mejoramiento de los medios de producción, los terratenientes y la burguesía nacional volcaron sus ganancias en la especulación financiera y en el consumo suntuario: a mediados de los cincuenta el modelo económico estaba agotado. La población creyó que la solución podía estar en un cambio en la conducción del Estado y se produjo la rotación de los Partidos tradicionales en el poder.

El primer gobierno nacionalista del si-

glo asumió funciones en 1959. Aceptando las recetas económicas del FMI, acelerando la recesión y generando respuestas en sectores de trabajadores afectados por esas medidas, se establece el modelo económico neoliberal.

En el año 1968 con el gobierno colorado de Jorge Pacheco Areco, el conflicto se agravó, generándose un amplio movimiento de masas encabezado por la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) y los estudiantes. Paralelamente, el movimiento guerrillero Tupamaros protagonizó acciones de impacto nacional.

"Se fue haciendo normal que las distintas movilizaciones sociales fueran reprimidas con armas de fuego y que la pena por manifestar contra el Gobierno pudiera llegar a ser la muerte. Allí, en la lenta aceptación de tales hechos por la población, impotente para resistirlos y doblegada por la violencia, empezó a perderse la democracia".[2]

A principios de 1971 se funda el Frente Amplio, coalición de izquierda en torno a un programa progresista cuyo líder era el general retirado Líber Seregni que se postula a las elecciones presidenciales de ese año.

En 1972 asume el gobierno Juan María Bordaberry candidato del partido colorado. Legitimado por la declaración parlamentaria del "Estado de Guerra Interno", en 1972 los tupamaros fueron derrotados. En junio de 1973 Bordaberry y las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado. La dictadura se orientó por la Doctrina de la Seguridad Nacional estadounidense y la aplicación de las directivas económicas del FMI, generando la proscripción de partidos políticos, sindicatos, las detenciones arbitrarias, la desaparición de personas y la generalización de la tortura; aumentó la concentración de la riqueza en manos del gran capital. Desprestigiados por el deterioro de la situación económica y la derrota sufrida en el plebiscito constitucional del 1980 los generales uruguayos tuvieron que elaborar un "cronograma" que permitiera retornar a una legalidad civil.

Luego de diferentes idas y venidas y la multiplicación de medidas de desobediencia civil se firma en 1984 el Pacto del Club Naval, y la celebración de elecciones en ese mismo año.

Con la propuesta de "un cambio en paz", el colorado Julio María Sanguinetti asume como presidente el 1 de marzo de 1985.

En el primer mes de su mandato se aprobó una Ley de Amnistía para los presos políticos de la dictadura. En diciembre de 1986 el Parlamento aprobó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado que inhibe de castigar penalmente a los militares y policías acusados de violaciones a los derechos humanos durante el período dictatorial. La ley fue ratificada en 1989 por un plebiscito popular, con el 56 % de los votos.

En noviembre de 1989 fue electo presidente el doctor Luis Alberto Lacalle, candidato del Partido Nacional; y el Frente Amplio triunfa en Montevideo donde es elegido el doctor Tabaré Vázquez como Intendente de la capital del país.

Lacalle continuó la política neoliberal; aumentó los impuestos y promovió la privatización de las empresas estatales.

En marzo de 1991, Uruguay aprobó, con Argentina, Brasil y Paraguay la creación

[2] NAHUM, B., et.al. 1990. *El fin del Uruguay liberal, 1959-1973, tomo VIII de la Historia Uruguaya*. Montevideo :Ediciones de la Banda Oriental.

del Mercado Común del Sur (Mercosur).

En noviembre de 1994 Sanguinetti fue reelecto presidente por escaso margen. Se siguió profundizando en el modelo económico anterior mediante la aprobación y puesta en práctica del sistema de seguridad social por fondos privados de ahorro. En 1996 se aprobó una reforma constitucional que incorporó el balotaje en las elecciones presidenciales; la mayoría del Frente Amplio votó en contra al considerar que se trataba de un artilugio para impedir que la izquierda llegara a la presidencia.

En las elecciones de octubre de 1999 el Encuentro Progresista Frente Amplio se impuso como la primera fuerza política del país, con el 40,1 % de los votos. Pero perdió el balotaje el 28 de noviembre. En segunda ronda el Partido Nacional -que quedó en tercer lugar- apoyó al candidato colorado. Así, Jorge Batlle fue elegido presidente con el 52 % de los votos.

A partir de junio de 2002 Uruguay sufrió la mayor crisis económica y financiera de su historia, que disparó los índices de pobreza y la exclusión, y provocó una importante desarticulación del tejido social.

El 31 de octubre de 2004, se realizaron elecciones nacionales. Por primera vez en la historia del país accede al gobierno el Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría (coalición de izquierda) con el 50,45% de los votos emitidos, alterando la rotación en el gobierno de los partidos políticos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado).

Ese día, también se aprobó un plebiscito: la reforma constitucional que consagra como derecho humano el acceso al agua y deja en manos exclusivas del Estado la explotación del servicio.

El 14 de febrero de 2005 se constituirá el nuevo Parlamento y el 1 de marzo asumirán funciones el presidente y vicepresidente de la República (electos), Tabaré Vázquez y Rodolfo Nin Novoa, respectivamente.



© Andrés Cribari

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DESC

¿Por qué hablar de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?

Una alimentación adecuada, una vivienda digna, la educación imprescindible para estar integrado en una sociedad, un trabajo que nos permita sentirnos útiles y ganarnos el sustento, son necesidades humanas, es cierto. Pero nombrarlas como necesidades no nos dice nada acerca de quién es responsable de que sean satisfechas. Decir en cambio que son derechos tiene un significado preciso en ese sentido. Indica que el Estado tiene obligaciones respecto a su satisfacción. Pero además, no se trata sólo de una obligación ética. Decir que son derechos significa que el Estado tiene una obligación jurídica.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) están reconocidos como derechos en la Constitución. Esto ya podría ser fundamento para la presentación de un recurso ante tribunales por una situación de carencia respecto a algún derecho, por ejemplo a tener una vivienda digna.

Sin embargo, con seguridad nos encontraríamos con el argumento de que los DESC tienen una naturaleza diferente a la de los Derechos Civiles y Políticos (DCP). Nos dirán que estos últimos, pueden ser reclamados frente a un tribunal competente ya que se trata de poner un límite a la acción del Estado. Alegarán que los DESC comprometerían a los Estados a implementar acciones en un contexto de recursos limitados y que el tipo de respuesta posible no es único. Por lo tanto esas respuestas no podrían estar establecidas como obligaciones de carácter jurídico.

Frente a este argumento, nuestra posición es que muchas veces las violaciones de los DESC son el resultado de una acción del Estado y en consecuencia pueden ser reclamados del mismo modo que los DCP. Pero además, aún en los casos en que se trate de obligaciones respecto a la implementación de medidas para la satisfacción progresiva de un derecho, hay formas de exigibilidad de otro tipo que también imponen al Estado obligaciones de carácter jurídico.

Se habla en general de dos tipos de obligaciones del Estado: las negativas y las positivas. Las negativas son aquellas que implican la prohibición de una acción que provoque la violación del Derecho. Se suele llamar a ese tipo: “obligación de respetar”. Son las que tradicionalmente se han identificado con los DCP, pero que -como ya se argumentó- pueden instrumentarse también para los DESC.

Las obligaciones positivas, también aplicables a ambos tipos de derechos, constituyen el campo más novedoso en la concepción del derecho, que cobra relevancia a partir de la consideración de los DESC. Las obligaciones positivas, obligan a los Estados a actuar, y no sólo a abstenerse de hacerlo. Un tipo de obligación positiva es la obligación de proteger. Los Estados deben impedir la afectación de los derechos humanos por parte de terceros. Se obliga

a los Estados a regular la conducta de los actores no gubernamentales, incluidas las empresas, para que no cometan actos que atenten contra la dignidad de las personas. El Estado no es culpable de los actos cometidos por un actor privado, pero sí de no tomar medidas para impedir que dicho actor viole los derechos de los demás.

Otra obligación positiva de los Estados es la obligación de satisfacer los estándares de derechos humanos; para ello debe tomar medidas adecuadas.

Ese tipo de obligaciones habilita un programa de acción que se está desarrollando en la sociedad civil: consiste en adquirir la capacidad de monitorear, participar en la construcción de consensos respecto a las respuestas a dar a los problemas y exigir el cumplimiento del Estado de sus compromisos y responsabilidades.

Los DESC han tenido un rezago respecto de los DCP en lo que refiere a su exigibilidad jurídica. Esto ocurre tanto con relación a las obligaciones negativas del Estado como a las positivas. Seguramente la principal razón de este rezago es que el reclamo de estos derechos cuestiona el modo en que se distribuye la riqueza y el poder en la sociedad.

Lo que nos proponemos, justamente, es contribuir a un cambio en las relaciones de poder en la sociedad que conduzca a una reorientación de las decisiones y la acción del Estado para que los efectos de su accionar produzcan una progresiva realización de los DESC.

Hablar de un cambio en las relaciones de poder de la sociedad puede parecer una declaración abstracta, desconectada de las posibilidades concretas de transformación. Sin embargo es precisamente allí donde aparece el mayor aporte del programa de acción que se está construyendo en torno a la temática de los DESC: operativizar los cambios en las relaciones de poder.

Sin duda es un programa incipiente pero las líneas de investigación y acción que abre son muy prometedoras. Podríamos identificar tres líneas programáticas que se articulan en una estrategia de conjunto:

- Acciones relativas a las obligaciones negativas del Estado.
- Acciones relativas a las obligaciones positivas del Estado.
- Acciones de educación y promoción de la organización y el empoderamiento de la sociedad civil, y en particular de las víctimas de violación de sus DESC.

Acciones relativas a las obligaciones negativas del Estado

El Estado comete una violación a una obligación negativa con respecto a los DESC cuando provoca por su acción un retroceso en la satisfacción de esos derechos sin que medie una razón superior con fundamento jurídico que lo justifique.

Las obligaciones negativas son el tipo de obligación que suele identificarse con los DCP. La privación de la libertad ambulatoria más allá de los plazos y las condiciones que habilita la ley para la detención de una persona y sin que medie un fallo judicial que determine la reclusión es un caso típico. Sin embargo un desalojo de viviendas, por ejemplo, tiene algunas características análogas.

-En primer lugar el reconocimiento de que el goce del usufructo de una vivienda digna es un derecho al igual que lo es la libertad ambulatoria.

-En segundo lugar, es la acción del Estado la que provoca tanto la supresión del goce del usufructo de la vivienda, como

la supresión del goce de la libertad ambulatoria.

-En tercer lugar, la posibilidad de que este derecho entre en conflicto con los derechos de otras personas, requiere su tratamiento en el marco de un proceso que le dé garantías de respeto a su carácter de derecho.

A pesar de estas analogías no existe una tradición en las organizaciones de derechos humanos de Uruguay de intervenir en defensa de las personas cuando la acción del Estado afecta la situación de los DESC, mientras la defensa de los DCP sí ha sido un área fundamental de nuestro accionar.

Cada DESC tiene características específicas que requieren tratamientos específicos desde el derecho. En el caso de la vivienda, el eventual conflicto con respecto al derecho de propiedad que pudiera estar en juego plantea una situación muy desigual respecto a la afectación de la dignidad humana que está en juego para cada una de las partes. El derecho a la vivienda debe incluir una prerrogativa por la cual no pueda decretarse un desalojo a menos que se ofrezca una alternativa de vivienda digna para los desalojados.

El desafío radica en establecer un mecanismo que impida que las responsabilidades del Estado se transfieran a los ciudadanos. En la medida en que éste no defina tal dispositivo comete una omisión respecto a la obligación positiva de garantizar el derecho a la vivienda.

Pero además este derecho debe reconocer que el carácter de vivienda digna no sólo alude a condiciones mínimas de calidad de la construcción y del entorno, sino fundamentalmente a la inserción en la trama de servicios y oportunidades que resultan de la ubicación geográfica dentro de la ciudad.

La inserción en la trama urbana está íntimamente vinculada a la integralidad de los DESC, con lo cual una medida de desalojo no sólo afecta el derecho a la vivienda, sino también al trabajo, a la educación, a la salud, entre otros. Los procesos de segregación residencial operados en Uruguay en los últimos 20 años, que han desalojado grandes contingentes de población de bajos ingresos desde las zonas centrales de la ciudad hacia la periferia, son un ejemplo de una violación sistemática de la integralidad de los derechos de las personas. Este fenómeno ampliamente documentado por datos estadísticos se vuelve hoy una preocupación por las secuelas sumamente graves que acarrea en cuanto a la desintegración del tejido social y al deterioro de la calidad de vida y de la convivencia. Sin embargo, este proceso ocurrió frente a nuestros ojos sin que nos percatáramos que estaba ocurriendo y mientras las víctimas de la violación de sus derechos no reclamaban por ello o no tenían el poder para hacerse oír.

La defensa jurídica de quienes viven una situación de vulnerabilidad respecto a sus derechos es una de las líneas de acción que constituyen el programa de acción de los DESC. La importancia de este tipo de acción trasciende los resultados de la defensa del caso particular ya que va sentando una tradición en el quehacer jurídico y en el accionar de las organizaciones de derechos humanos. En este sentido resulta de especial relevancia la sistematización de casos paradigmáticos. Como ya señaláramos la defensa jurídica frente a casos de violación de los DESC está enmarcada en una estrategia que articula las tres líneas de acción.

Acciones relativas a las obligaciones positivas del Estado

Las obligaciones positivas del Estado son las que lo comprometen a adoptar las medidas y realizar las acciones hasta el máximo de sus posibilidades para garantizar el progresivo goce pleno de los derechos.

El Pacto Internacional de DESC, en su artículo 2, establece que cada Estado Parte se compromete a adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente" la plena efectividad de los derechos establecidos en él. Este enfoque habilita un programa de acción que podríamos llamar "de construcción de ciudadanía". Un programa que consiste en desarrollar en la sociedad civil y especialmente en quienes padecen la violación de sus derechos, la capacidad de monitorear y exigir al Estado la implementación de políticas que generen una progresiva realización de los DESC, empleando hasta el máximo de sus recursos para ello. Pero esto implica además exigirle al Estado que haga accesible la información sobre el gasto público y sobre los indicadores de la situación de los DESC para poder realizar el seguimiento. Exigirle que defina -previa consulta a la sociedad civil- planes de acción con metas precisas, que realice informes sobre el grado de cumplimiento de dichos planes, y que dé las explicaciones correspondientes en caso de que no se cumplan. El seguimiento por parte de la sociedad civil incluiría la evaluación de las políticas recabando información también de quienes sufren la violación de sus derechos. El artículo 2 del Pacto da la pauta para realizar dicha evaluación pero se requiere un trabajo de relevamiento de pruebas y de producción de la argumentación que muestre que las políticas aplicadas han tenido como efecto un retroceso o un estancamiento en el grado de realización de los DESC.

La capacidad en la sociedad civil para llevar adelante este programa existe sólo parcialmente y se abre por lo tanto allí un importante proyecto a ser desarrollado.

Acciones de educación y promoción de la organización y el empoderamiento de la sociedad civil y en particular de las víctimas de violación de sus DESC.

El concepto de derecho tiene en su dimensión jurídica un aspecto fundamental ya que en ese campo se juega buena parte de las posibilidades de exigibilidad. Pero posee otras dimensiones que importan al menos en igual medida.

La subjetividad de alguien que asume una posibilidad relativa a sus condiciones de vida como un derecho, es radicalmente diferente a la de alguien que cree que sus condiciones de vida están determinadas fatalmente por el destino o a la de alguien que piensa que sus posibilidades dependen de la voluntad legítima de otro y que cualquier concesión es expresión de la generosidad de ese.

Pero también la subjetividad cambia radicalmente en correspondencia con el reconocimiento de los derechos de los otros. Las formas en que se establecen las relaciones interpersonales en los procesos organizativos para la conquista de los derechos deben procurar ser consecuentes con la perspectiva de los derechos humanos y prefigurar los modos de relación que se proyectan para la sociedad. En este sentido nos interesa la articulación entre la dimensión de la lucha por la exigibilidad de los DESC, en particular en el campo judicial, con la dimensión de la subjetivi-

dad y la intersubjetividad que involucra la constitución del sujeto de derecho. Lograr esa articulación es uno de los principales desafíos para la educación en derechos humanos.

Concebimos la educación en derechos humanos como una dimensión fundamental en los procesos de empoderamiento de la sociedad civil y en particular de las víctimas de la violación de sus DESC. Las acciones realizadas para exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado se desarrollan en el marco de procesos organizativos (creación y fortalecimiento de organizaciones de víctimas, creación de una plataforma de monitoreo, etc.). En estos procesos resulta imprescindible:

La reflexión sobre las prácticas, su planificación y evaluación y la redefinición de las estrategias y las tácticas.

El desarrollo de capacidades y conocimientos técnicos que han estado relegados en ámbitos académicos y que deben ser transferidos a las organizaciones sociales.

El trabajo de reelaboración de nosotros mismos y nuestras relaciones, partiendo de la reflexión sobre la subjetividad, las relaciones interpersonales y la articulación de esta dimensión con la construcción de proyectos colectivos.



Trabajo

Condición de actividad de la población uruguaya para el año 2004[1]

La **población total** de Uruguay en 2004 según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE)[2] es de 3.399.438 personas, mientras que en 2003 era de 3.399.000. A su vez, la población **en edad de trabajar** (14 años o más) es de 2.636.431. Como es característico del país, la mayoría de esa población es femenina, lo que se explica sobre todo por la mayor esperanza de vida de las mujeres[3]. Nótese en el cuadro 1, por ejemplo, que de un total de 452.698 mayores de 65 años, 271.734 son mujeres y sólo 180.964 son varones.

De los más de 2.600.000 personas mayores a 14 años, sólo algo más de 1.500.000 constituyen la fuerza de trabajo real en Uruguay (Población Económicamente Activa, o PEA). El resto constituye la Población Económicamente Inactiva (PEI), constituida básicamente por jubilados y pensionistas, quehaceres del hogar, estudiantes y rentistas, siempre y cuando no trabajen ni busquen activamente un empleo.

Restricciones del relevamiento del INE

Los datos estadísticos más importantes en lo relativo al comportamiento del mercado de trabajo son relevados por las Encuestas Continuas de Hogares, que sólo se ejecutan en el país urbano: se obtienen muestras sólo de ciudades con más de 5.000 habitantes, dejando fuera 1/6 parte del país. Los datos relativos a ocupados y desocupados que aquí se presentan constituyen proyecciones nacionales.

Cuadro 1: Población del Uruguay según sexo y tramo etáreo. 2004

Grupos etáreos	Población			Distribución porcentual		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	3,399,438	1,645,225	1,754,213	100.0	100.0	100.0
Población en edad inactiva	817,048	416,056	400,992	24.0	25.3	22.9
15-64	2,129,692	1,048,205	1,081,487	62.6	63.7	61.7
65+	452,698	180,964	271,734	13.3	11.0	15.5
Población en edad de trabajar	2,636,431	1,256,635	1,379,796	77.6	76.4	78.7

Fuente: INE

[1] Informe relatado por sociólogo Pablo Guerra. Instituto Cuesta Duarte. PIT-CNT.

[2] Estas cifras seguramente están sobrevaluadas: El INE realiza proyecciones de población basadas en la información generada por el Censo de 1996, y a partir de las tasas de nacimientos, mortalidad, y migración de años anteriores. A raíz de la más reciente crisis (2002), sin embargo, el número de emigrantes fue superior a lo previsto. Lamentablemente no se cuenta con información precisa en la materia. En este informe nos manejaremos, a pesar de la cautela que nos merecen estos números, siempre con los datos oficiales.

[3] La esperanza de vida promedio para el año 2003 era de 75,17 años. Entre los varones baja a 71,29 y entre las mujeres sube a 79,20 años.

El comienzo del año

Comenzábamos el año 2004, cifrando esperanzas de que el aumento en el número de turistas que se preveía llegarían al país, posibilitara la disminución de las tasas de desempleo que desde fines de 2002 y principios de 2003 lograron batir récordes históricos en el Uruguay.

La temporada pasada fue un éxito en cuanto a ingresos de divisas. Además, se asistió a la mejoría de algunos indicadores laborales: mientras que la tasa promedio de desempleo durante el año 2003 fue del 16,9%, la estación veraniega, que coincide con los tres primeros meses del año, logró disminuirla al 13,9%, cifra casi cinco puntos menor que la de igual período en el año anterior.

La tasa de actividad para el mismo período (Enero/Marzo de 2004) se ubicó en 58,8% y la tasa de empleo en 50,6%. Para el año 2003 la Tasa de Actividad se situaba en 58,1% y la Tasa de Empleo en 48,3%. Si se compara los primeros meses del año pasado, la Tasa de Actividad se ubica tres décimas por encima de la del año anterior, en tanto que la de Empleo aumenta tres puntos porcentuales.

Estos datos implican entonces, para el comienzo del año y en términos generales, un repunte respecto a 2003. Lo mismo se aprecia respecto a lo ocurrido específicamente en la estación veraniega, un año atrás. La Tasa de Actividad comenzaba a mostrar signos de recuperación: mayor cantidad de personas se estaban volcando a los mercados de trabajo, algo esperable luego de más de cuatro años de recesión económica. Las variaciones se apreciaban también en la Tasa de Empleo -indicador de indudable peso para analizar la evolución en el número de empleados en relación a la población potencialmente empleable- y en la Tasa de Desempleo, que mide la incidencia de la población desempleada con relación a la PEA.

Quedaba por ver si esa evolución favorable se mantenía a lo largo del año, o más bien obedecía a la especial coyuntura veraniega, con crecimiento del empleo en la actividad turística en el país.

Lamentablemente no se dispone de información acerca del nivel de calidad de estos puestos de trabajo generados. La información disponible mes a mes sobre mercado de trabajo, es mínima.

Las cifras sobre calidad de empleo, por ejemplo, son difundidas por el INE una vez al año. Esto significa que a mediados de 2005 se sabrá cuál ha sido, entre otros aspectos, el porcentaje de empleos precarios o subempleos concernientes al año 2004. Sólo a manera de hipótesis se podría adelantar que los empleos creados en alta temporada son de mala calidad, en virtud de la prácticamente inexistente organización sindical en el rubro hotelería, comercio y gastronomía, unido a las tradicionales bajas remuneraciones de ese sector y al carácter temporal de los contratos.

Una forma indirecta de estimar el tipo de empleo que se está generando, surge de observar cómo evoluciona el ingreso medio de los hogares (el salario es el principal componente de ingreso de los hogares uruguayos). El ingreso medio de los hogares se estimó para el primer trimestre de 2004, en $14.012 lo que marca en términos reales, un aumento de sólo 0,3% respecto a similar período de 2003. Dicho

en otros términos: a pesar de haberse aumentado el número de puestos de trabajo a comienzos de 2004, el nivel de ingresos de los hogares fue casi el mismo que un año atrás.

El resto del año

Pasado el efecto de la industria del turismo, las cifras de mercado de trabajo comienzan a mostrar otros comportamientos.

La Tasa de Actividad llega a su pico máximo justamente en la temporada de verano (Ver cuadro 2). Los últimos datos, correspondientes al trimestre Junio/Setimbre la sitúan en un nivel más parecido al del promedio anual.

La Tasa de Empleo tuvo un comportamiento más variable: llegó a su punto más alto en el trimestre Marzo/Mayo, luego comenzó a caer, y repuntó cinco décimas en el último trimestre.

La Tasa de Desempleo tuvo su mayor pico en el trimestre Febrero/Abril, influido por la caída en el número de puestos de trabajo que sobreviene al finalizar la temporada turística. A partir de entonces cayó significativamente durante dos meses seguidos, y comenzó a repuntar. La última medición ubica el desempleo en 13,3%. Entre los varones la Tasa es de 11.2% y entre las mujeres es de 15,0% para el caso de Montevideo, y de 10,1% y 18,2% respectivamente para el interior urbano.

En comparación con el año pasado, los sectores más afectados por el desempleo en Montevideo fueron: la industria manufacturera, la banca y el sector de servicios. En el interior urbano el desempleo aumentó en el sector bancario y de servicios.

La evolución en términos absolutos

En el primer trimestre del año había en todo el país algo más de un millón y medio de personas que integraban la PEA (1.550.221), de las cuáles 1.334.034 estaban ocupadas y 215.480 desocupadas. De acuerdo a los últimos datos disponibles (trimestre Julio/Setiembre), la PEA suma

Cuadro 2: evolución de tasa de actividad, tasa de empleo y tasa de desempleo, por trimestres móviles. Año 2004. País urbano

	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE EMPLEO	TASA DE DESEMPLEO
Enero/04 - Marzo/04	58,8	50,6	13,9
Febrero/04 - Abril/04	58,5	50,2	14,2
Marzo/04 - Mayo/04	58,7	50,9	13,3
Abril/04 - Junio/04	58,3	50,7	13,1
Mayo/04 - Julio/04	58,5	50,7	13,3
Junio/04 - Agosto/04	58,2	50,3	13,6
Julio/04 - Setiembre/04	58,5	50,8	13,3

Fuente: ECH, INE.

1.542.313 personas, la población ocupada 1.339.307 y la población desocupada 205.128. Por lo tanto, no tienen asidero las cifras que en el marco de la campaña electoral ha manejado el Gobierno, en el sentido de haber creado unos 90 mil puestos de trabajo en los últimos meses. En 2004 el número de desempleados bajó en 10.353 casos, pero existen hoy unos 5.273 puestos de trabajo menos que a principios de año.[4]

Como se puede observar en el Cuadro 3, sólo es posible afirmar -como lo hace el Gobierno- que hubo tal crecimiento del empleo, si se comparan las cifras promedio de 2004 con respecto a las cifras correspondientes a los primeros meses de 2003. Tal comparación parece inadecuada si se tiene en cuenta que el primer semestre de 2003 tuvo los peores indicadores en materia de empleo (tomar como base de cálculo un período que se caracteriza por ser el piso estadístico, puede ser razonable desde el punto de vista de determinados intereses políticos, pero claramente inadecuado desde el punto de vista ilustrativo que nos debemos en esta ocasión).

Parecería más adecuado tomar como referencia todo el actual período de gobierno. Existen hoy 41.768 puestos de trabajo menos y 25.461 desocupados más que cuando asumiera el presidente, Jorge Batlle, en el año 2000. En efecto, en el último trimestre móvil anterior a la asunción del actual gobierno habían 1.381.075 ocupados y 179.667 desocupados. Y según datos del último trimestre móvil, esa cifra es -como ya se dijo- de 1.339.307 y 205.128 respectivamente[5].

El factor calidad

En cuanto a la calidad de los empleos, la última información disponible correspondiente al año 2003, señalaba que el 44.6% de los trabajadores ocupados eran subempleados, o trabajadores no registrados o con ambas características. En efecto, la Encues-

Cuadro 3 : Evolución de la PEA, empleo y desempleo en el Gobierno de Batlle. Total del país.

Trimestre	Ocupados	Desocupados	PEA
Dic/Feb.2000*	1.381.075	179.667	1.562.325
M/M 2000**	1.301.937	206.694	1.508.715
M/M 2001	1.328.011	245.713	1.575.083
M/M 2002	1.312.829	242.443	1.554.120
M/M 2003	1.237.098	277.123	1.514.334
Junio/Agosto 2004***	1.339.307	205.128	1.542.313

Fuente: elaboración propia en base a INE.
** Último trimestre antes de que asumiera el actual Gobierno*
*** Primer trimestre completo luego de la asunción del actual Gobierno*
**** Último dato disponible*

[4] Que haya menos desocupados y menos puestos de trabajo al mismo tiempo, se explica por la mayor caída sufrida por la PEA.
[5] Estos datos se realizan con proyecciones basándose en la información oficial. Dichas proyecciones parten del presupuesto que el Uruguay rural se comporta de igual manera que el Uruguay urbano en materia de tasas de actividad, empleo y desempleo.

ta Continua de Hogares (ECH) de 2003 muestra que el 25,3% de los ocupados no está registrado (no cotiza al BPS) aunque no se trata de subempleados. El 5,1% está subempleado pero cotiza al BPS, en tanto existe un 14,2% de trabajadores que además de estar subempleado, no cotiza al BPS.

En otros términos, el 39,5% de los ocupados no aporta al BPS. Este porcentaje representa 407.000 personas sólo en el medio urbano. Por otro lado, el 19,3% de los trabajadores ocupados está en condiciones de subempleo (trabajan menos horas de las que querrían trabajar), lo que representa 199 mil personas. La mayoría de las personas subempleadas son mujeres.

Una de las dimensiones de la calidad del empleo, es el nivel de los ingresos percibidos. En la jerga técnica recibe el nombre de subempleo invisible (ingresos). En Uruguay las estadísticas oficiales sólo miden el subempleo visible (o por número de horas trabajada). Es posible, sin embargo, tener una aproximación a la calidad de los empleos por el nivel de ingresos, sólo que para ello es necesario contar con los micro datos de la ECH, a la que se accede varios meses después de terminado el año de referencia: en este caso, sólo se cuenta con información del año 2003.

Según nuestras propias proyecciones[6], existen en el Uruguay algo menos de 300 mil personas mayores de 14 años de edad que aún trabajando, ganan menos de lo necesario para escapar de la línea de pobreza. La tasa de empleo entre los pobres es de 45,5%, en tanto la tasa de desempleo general es de 27,0%[7].

Este año, si bien hubo mejoras con respecto al año pasado en el número de puestos de trabajo creados, esa mejora no se tradujo en mayores aumentos en los montos ingresados a los hogares. De hecho, a lo largo del año el ingreso promedio de los hogares fue oscilando hasta situarse en el último trimestre en $ 14.394 (Ver cuadro 3).

Cuadro 4: evolución de los ingresos medios en los hogares. 2004

TRIMESTRE	INGRESO
ENE-MAR	14.250
FEB-ABR	13.633
MAR-MAY	13.637
ABR-JUN	13.575
MAY-JUL	14.271
JUN-AGO	14.493
JUL-SET	14.394

Fuente: INE – ECH.

Ese monto es similar al promedio registrado en 2003, y es muy menor con respecto al promedio de los años anteriores. Aún a la espera de datos más precisos, es posible inferir de esta información que los puestos de trabajo creados en 2004 son de muy bajo nivel remunerativo.

A similares conclusiones se puede llegar si se observa la evolución que ha tenido el número de cotizantes y beneficiarios de DISSE del BPS durante 2003. A partir de finales de 2002 aumenta el número de cotizantes al BPS, sin embargo, el número de trabajadores con derecho a cuota mutual no crece hasta luego del tercer trimestre de 2003, y aún está muy lejos de los estándares de años anteriores: sus beneficiarios caen entre 1998 y 2004, de 611 mil a 478 mil.

[6] Refiere al Instituto Cuesta Duarte. PIT-CNT.

[7] Cfr. INE: *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2003*, Montevideo, INE, 2004.

El **salario real**, mientras tanto, ha tenido una evolución negativa durante todo el año: cayó 1,2% entre Enero-Agosto de 2003 e igual período de 2004, a pesar de las reducciones operadas en el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) dispuestas en enero, mayo y agosto y a las mejoras del salario público[8].

Conclusiones

Visto desde el punto de vista del derecho al trabajo, se puede concluir que el año 2004 muestra mejores indicadores que 2003 en lo que refiere a empleo y desempleo, debido fundamentalmente al proceso de recuperación económica emprendido desde entonces. Sin embargo, la durísima crisis social generada en medio de la recesión económica ha dejado serias heridas en el tejido social del país, con especial énfasis en el mercado de trabajo.

Por ejemplo, y a pesar de la expulsión de decenas de miles de trabajadores, por medio del exilio económico, las tasas de desempleo continúan en niveles muy superiores a la media histórica de los últimos años.

Los mejores indicadores tuvieron lugar a comienzos de 2004, en el marco de las 'externalidades' positivas generadas por la industria del turismo. A partir de entonces, sin embargo, los indicadores comienzan a empeorar.

Una lectura totalmente correcta del derecho al trabajo, finalmente, no debe hacer hincapié solamente en el número de puestos de trabajo creados o en el menor número de desempleados (en ambas materias el gobierno de Batlle tiene los números en rojo), sino además, en la calidad del empleo generado. En ese sentido, Uruguay está muy lejos de generar empleos decentes, esto es, en la economía formal, con buenos niveles de remuneración y con las debidas garantías. Los datos disponibles más bien confirman la idea de que los puestos generados a partir de la reactivación económica, no sólo son insuficientes para llevar la tasa de desempleo al nivel promedio de la década de los noventa, sino además son de inferior calidad respecto a los puestos de trabajo ya perdidos.

Históricamente, los jóvenes y las mujeres son dos grupos especialmente vulnerables al fenómeno del desempleo y de la mala calidad de los empleos, cuando logran insertarse en los mercados de trabajo. Nótese que la Tasa de Desempleo de las mujeres jóvenes es de 38,6% en Montevideo, y 47,7% en el interior del país.

De cara al futuro próximo: los desafíos más importantes en pro del cumplimiento del derecho al trabajo digno pasan por hacer hincapié en la ejecución de políticas activas de empleo, regular el incremento sustancial del salario mínimo nacional, convocar a consejos de salarios, y apostar por un país productivo que genere los puestos de trabajo necesarios y adecuados para los niveles de cualificación exhibidos por la oferta de trabajo nacional.[9]

[8] Cfr. Instituto de Economía: *Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya*, Montevideo, FCEA, Octubre de 2004.

[9] El 72,5% de los desocupados del interior, y el 55% de los de Montevideo, no ponen condición alguna para obtener un puesto de trabajo.

Seguridad Social

Funcionamiento del sistema y desafíos en la materia*

El presente informe se centra en los programas del Banco de Previsión Social (BPS), que abarcan una alta proporción de la seguridad social en el país.

La trayectoria del financiamiento del BPS muestra una tendencia creciente del peso de los impuestos en relación con las cotizaciones sobre la nómina salarial.

Los ingresos por cotizaciones cayeron casi un 40% en términos reales si se compara el año 2003 con 1999. Un conjunto de factores se conjugaron para que ello ocurriera; fue determinante la situación del mercado laboral con caída de los salarios y de los cotizantes, y coadyuvaron las políticas de rebaja de aportes patronales.

El gráfico 1 muestra que, en 1990 el 80% de los recursos provenía de las cotizaciones, mientras que en 2003 los impuestos afectados mas la asistencia financiera (que proviene de fuentes de impuestos generales) superaban el 50%.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2003 el 39,5% de los trabajadores ocupados no estaba registrado en la seguridad social, con el panorama por rama de actividad que figura en el Cuadro 2.

A las cifras anteriores hay que sumar

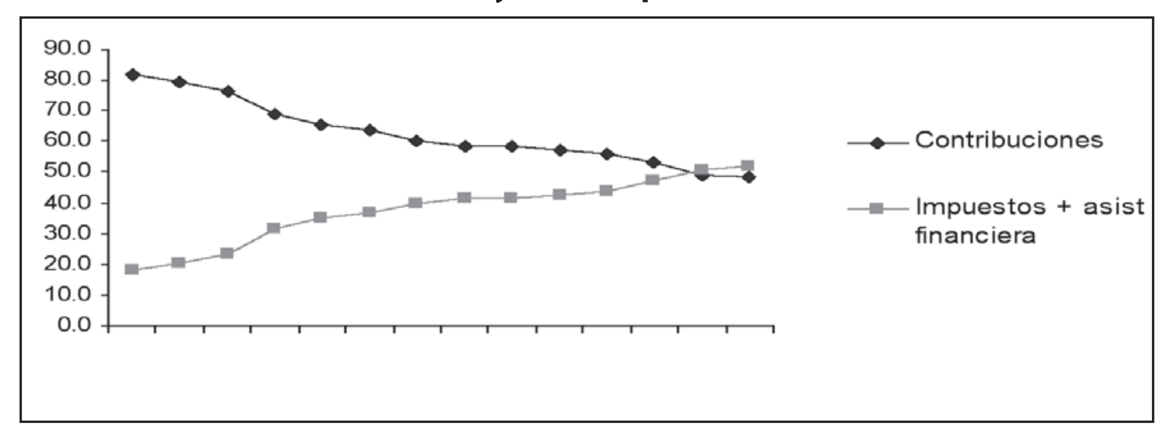
Cuadro 1: Recursos del BPS. Expresado en valores constantes. Millones de US$ promedio. Año 2003

AÑO	Aportes e ingresos varios	Asistencia financiera	Impuestos afectados	total
1990	869.2	23.2	172.8	1,065.2
1991	990.9	99.2	159.4	1,249.4
1992	1,084.5	156.0	171.8	1,412.2
1993	1,020.2	231.1	233.4	1,484.8
1994	1,033.4	306.0	245.4	1,584.8
1995	993.1	326.8	244.9	1,564.8
1996	992.6	405.3	255.4	1,653.2
1997	1,007.2	435.5	280.8	1,723.5
1998	1,043.5	441.3	299.2	1,784.1
1999	1,070.6	519.3	283.7	1,873.5
2000	1,028.6	548.6	259.5	1,836.7
2001	937.2	525.3	308.2	1,770.7
2002	793.1	522.7	298.6	1,614.5
2003	679.2	410.2	317.9	1,407.3

Fuente: BPS

* Autor: Ec. Gabriel Lagomarsino, integrante del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS.

Gráfico 1: Peso de las cotizaciones y de los impuestos en el financiamiento del BPS



los desocupados, que en su inmensa mayoría no tienen cobertura de seguro de desempleo. En efecto, según el INE el año pasado había, en promedio, 208.500 desocupados y según los registros del BPS sólo 23.800 de ellos estuvieron cubiertos por el seguro. Por lo tanto, más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra fuera de la seguridad social.

Cuadro 2: Porcentaje de trabajadores no registrados por rama de actividad

Rama	No registrado
Agric., gan.y sivicultura	44.6
Pesca	48.2
Minas y canteras	44.8
Industria manufacturera	44.6
Construcción	73.4
Comercio	50.5
Hoteles y restoranes	40.9
Transporte, alcací comunicaciones	26.3
Intermediación financiera	2.6
Inmobiliarias	36.2
Enseñanza	10.7
Servicios sociales y de salud	13.6
Eliminación de desperdicios, otros	52.3
Servicio doméstico	69.7

Fuente: INE

De lo anotado hasta ahora surge una clara contradicción: mientras que la seguridad social en el país se concibe principalmente sobre la base de que los beneficios se brindan a partir del requisito de la pertenencia al mercado formal de trabajo, su financiamiento se realiza en una alta proporción, sobre la base de impuestos que paga toda la población. De lo cual se infiere que todos los trabajadores, aun los que no se ubiquen en el mercado formal del trabajo, contribuyen a su financiamiento, pero por el diseño en general de sus programas, no son candidatos a obtener los beneficios.

Dicha contradicción se agrava al observar que nuestra estructura tributaria descansa principalmente en impuestos que gravan el consumo, lo que configura un sistema tributario regresivo: las personas de menores ingresos realizan un esfuerzo tributario mayor en proporción a sus rentas que las personas de mayores ingresos.

Teniendo en cuenta que una de las funciones de la seguridad social es cumplir un papel progresivo en la distribución del ingreso, lo señalado viene a cuestionar que tan efectivamente se esté cumpliendo la función distributiva en nuestro país.

Veamos ahora el funcionamiento de algunos programas:

Seguro de enfermedad

La cantidad de trabajadores del sector privado, beneficiarios de la cuota mutual, viene decreciendo sin solución de continuidad desde el año 1997 hasta el presente. La comparación del año móvil marzo 2003/febrero 2004, con el respectivo marzo 97/febrero 98, da cuenta de 133 mil beneficiarios menos.

Aún, cuando los cotizantes al BPS comienzan a recuperarse, a partir del último bimestre de 2002 hasta el presente, los beneficiarios a la cuota mutual siguen disminuyendo. Esto supone que gran parte de los nuevos cotizantes al BPS, no estarían generando las condiciones para obtener el derecho a la cuota mutual[1], lo cual estaría indicando la baja calidad de los empleos generados en este proceso de reactivación, tema al que nos referimos más adelante.

Cuadro 3: Beneficiarios del seguro de enfermedad

Año desde... hasta...	Beneficiarios Cuota mutual
Marzo/1997-Feb./1998	610,838
Marzo/1998-Feb./1999	606,394
Marzo/1999-Feb./2000	602,128
Marzo/2000-Feb./2001	570,622
Marzo/2001-Feb./2002	535,021
Marzo/2002-Feb./2003	505,574
Marzo/2003-Feb./2004	477,684

Más allá de estos aspectos generales existe un factor concreto de incentivo a generar empleo precario o de baja calidad, dada la modalidad de financiamiento actual del sistema DISSE. En efecto, el problema estriba en que desde el año 1993 la empresa debe abonar, mediante aporte patronal, el complemento de la cuota mutual hasta alcanzar la cifra del valor de todas las cuotas mutuales que se generan en la empresa.

En el Cuadro 4 se presenta el costo real, medido en tasa "real" de aporte patronal al sistema, por trabajador y según como sea el salario promedio pagado por la empresa. Así, para una empresa que paga un promedio salarial de 1.500 pesos uruguayos la tasa de aporte patronal a DISSE es del 47%. Para una empresa que paga en promedio 5.000 pesos uruguayos dicha tasa será del 12%. Recién para un promedio salarial de 9.375 pesos uruguayos el 8% de

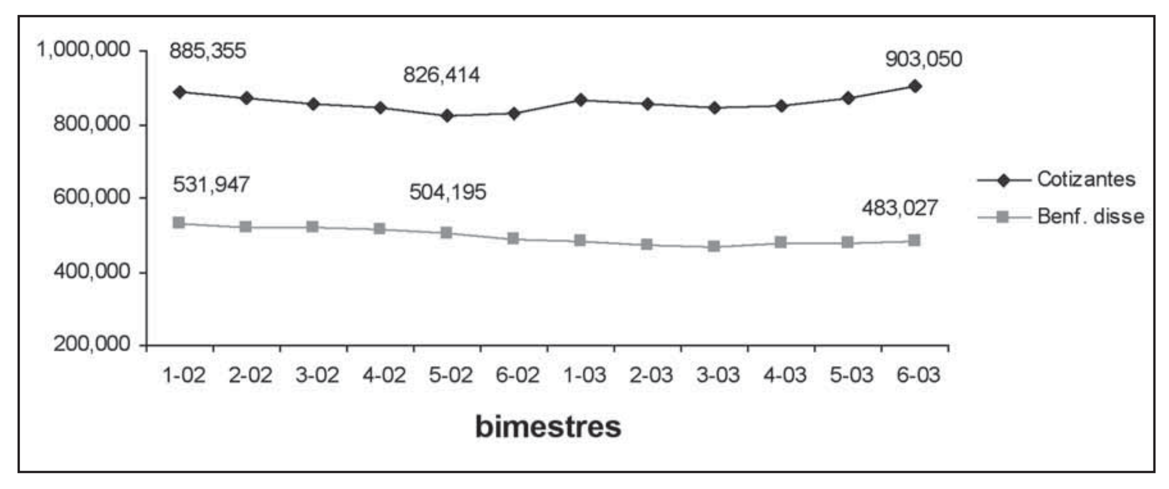
Cuadro 4: Aporte patronal real al seguro de enfermedad, según promedio salarial en la empresa.

Ejemplos de porcentajes de aportes patronales al seguro por enfermedad por trabajador

Sueldo promedio nominal		1,500	3,000	5,000	10,000
Aporte Obrero	3%	45	90	150	300
Aporte Patronal	5%	75	150	250	500
Complemento patronal cuota mutual		630	510	350	-
Tasa "real" patronal		47%	22%	12%	5%

[1] Se requiere para dicho beneficio cumplir con alguno de los siguientes extremos: haber trabajado al menos 13 jornales en el mes; o tener una sueldo superior a 1,25 SMN (Salario Mínimo Nacional).

Gráfico 2: Evolución de cotizantes y beneficiarios de DISSE del BPS



Fuente: elaboración basada en datos del BPS

aporte a DISSE (3% obrero + 5% patronal) equilibra el valor de la cuota mutual.

Se ha divulgado que un indicio importante de la reactivación económica es el crecimiento de los cotizantes en el BPS. La existencia de una reactivación económica no está puesta en tela de juicio, pero también es importante obtener otros indicadores de las características de dicha reactivación, amén del tema más de fondo de las políticas necesarias para que dicha reactivación se transforme en crecimiento económico estable.

En el Grafico 2 surgen datos interesantes respecto a los comentarios anteriores

Puede apreciarse que los cotizantes aumentan en 17.695 si comparamos el último bimestre de la serie (nov-dic/03=6-03) respecto al primero (ene-feb/02=1-02). En tanto las personas con derecho a cuota mutual (sistema DISSE) caen en 48.920.

La evolución de los cotizantes puede dividirse en dos tendencias: hasta el bimestre set-oct/02 (5-02) los cotizantes caen en una cifra de 58.942 y a partir de allí, segundo tramo de la serie, se encuentra una tendencia creciente aumentando en una cifra de 76.637.

Sin embargo las personas con derecho a la cuota mutual muestran una tendencia decreciente más larga, hasta el tercer trimestre de 2003 (3-03) y luego una recuperación muy suave. Disminuyen en 27.752 en el mismo primer tramo considerado para los cotizantes y también disminuyen en 21.169 en el segundo tramo.

Dado que no todo cotizante tiene derecho a la cuota mutual, se puede deducir que la mayoría de los nuevos empleos creados por la reactivación, al menos los registrados en el BPS, son de baja calidad de acuerdo a la evolución de las series presentadas en el Grafico 2.

Asignaciones Familiares

En el año 1999 el Equipo de Representación de Trabajadores y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República realizaron una investigación que demuestra que a la mayoría de los niños pobres no le llegaba la asignación familiar, debido a que sus padres no pertenecían al mercado formal de trabajo.

Las conclusiones de dicho estudio fueron enviadas a una comisión parlamentaria que se formó a los efectos de tratar el grave problema de la pobreza en la niñez. Finalmente el Parlamento aprobó la Ley Nº 17.139 que permitió ampliar el alcance del beneficio a hogares de bajos recursos monoparentales con jefa de hogar, y a aquellos hijos de padres que hubieran agotado el tiempo del seguro de paro.

El Cuadro 5 muestra la importante y creciente cobertura que se logró por dicha ley.

Cuadro 5: Beneficiarios de Asignaciones Familiares

Ley 15.084	Ley 17.139	Total
352,449	52,795	405,244
295,330	72,014	367,344
305,790	77,950	383,740
300,955	98,831	399,786

Fuente: BPS

En el año 2004 se dio otro paso importante que tiende a la universalización de ese derecho del niño.

En la Ley 17.758 conceptualmente hay un avance mayor en tanto el centro del beneficio es el niño y, salvo lo relativo al ingreso del hogar que se mantiene como tope en tres Salarios Mínimos Nacionales (3.930 pesos uruguayos), no se requiere condición alguna de sus padres o tutores. A tal punto que se crea una figura para la persona que ejecute el cobro directo: el administrador, cuyo único requisito es ser responsable del niño. Esta ley no da derecho a la Atención Materno Infantil.

Al momento de escribir este informe se habían registrado 77.800 solicitudes del beneficio, de las cuales 57.600 estaban otorgadas al 3 de agosto. En julio se había pagado a 40.400 nuevos beneficiarios.

Jubilaciones y pensiones

La coyuntura está marcada por la fuerte caída del poder de compra de las pasividades, que acompaña la caída de los salarios. La pasividad promedio cayó un 25% en los últimos cuatro años: 3.500 pesos uruguayos a fines de 2003.

En perspectiva, se observa un creciente divorcio entre la realidad del mercado laboral uruguayo y el endurecimiento en las condiciones de acceso a las prestaciones que significó la reforma del sistema jubilatorio de 1996. La implantación del sistema mixto implicó, por un lado, la reforma del sistema solidario del BPS en el sentido anotado, y por otro la incorporación de un régimen privado de ahorro individual de carácter estrictamente actuarial gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs).

La principal preocupación es que el diseño del programa jubilatorio pone en serio riesgo el acceso a la prestaciones de vejez de una proporción importante de los actuales trabajadores.

De un informe elaborado por el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, extractamos los siguientes pasajes:

El Banco Mundial, principal impulsor de las AFAPs y similares, que pudieron imponerse sólo en unos 15 países (en América Latina y la Europa Central y del Este), parece revisar ahora algunas posturas en un reciente informe [2]. Allí estudia 11 países de América Latina (incluido

[2] *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*. Banco Mundial. 240 páginas. 2004.

Uruguay) y señala que "la seguridad social tal vez haya sido **la más importante ocurrencia de privatización de servicios gubernamentales".**

Y concluye que tuvieron dos fallas claves:

Ignoraron el papel del pilar público solidario en la lucha contra la pobreza y no lograron ampliar la cobertura a la gente, la protección, al dejar a "más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos **sin siquiera un vestigio de seguridad de ingresos en la edad avanzada"**, lo que genera **"un considerable descontento"**.

En la 45ª Asamblea anual del BID se reconoce que las reformas que han impulsado los organismos multilaterales (como el propio BID, el Banco Mundial, el FMI) , incluidas las de seguridad social, tienen un **descrédito generalizado entre la población,** y que **la deuda social acumulada durante la crisis, es una amenaza para la estabilidad de la región.**

Un reciente estudio de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)[3] sobre 15 países -que también incluyó a Uruguay-, concluye que **"la cobertura aparentemente aumenta cuanto más se aleja el régimen de una equivalencia directa entre las cotizaciones individuales y las prestaciones,** para orientarse hacia un régimen de seguridad social que redistribuye los recursos". Igual concluye otro estudio de la OIT[4]. Exactamente al revés de lo que se hizo en Uruguay con las AFAPs y las exigencias exclusivas de estar cotizando, aunque las empresas evadan para tener derecho a cualquier prestación de seguridad social.

También cae la cantidad de pensionistas por vejez según datos oficiales del BPS: ni se jubilan ni llegan a tal pensión a los 70 años (se exige además situación de pobreza familiar nacional).

Un reciente boletín del Banco Central del Uruguay[5] confirma también la presente argumentación: 2/3 de los afiliados a AFAPs tienen salarios de menos de 3.000 pesos uruguayos y sólo cotiza el 43 %. Así podrán obtener la jubilación común con 100 años de edad. No son beneficiados los trabajadores de bajos ingresos, como se decía.

Tres de cada cuatro afiliados tiene menos de 40 años, y sólo cotiza aproximadamente la mitad de ellos. No son beneficiados los jóvenes.

El informe citado del Banco Mundial, como otro del BID alertan sobre dos altos costos: para el trabajador/a a través de las altas comisiones y para toda la sociedad por la transición del sistema público al privado, y para sostener lo privado.

La atención de las personas con discapacidad es otro aspecto que ha cambiado sustancialmente: los decretos relativos a la Ley 16.713 -que establecen cómo medir la discapacidad de una persona- por su rigidez, por la indebida contemplación de aspectos sociales, laborales, humanos (los llamados factores complementarios), hacen que la posibilidad de acceder a estas prestaciones se reduzca.

Alcanzar el 66% del índice impuesto -mínimo para una jubilación definitiva o

[3] Evaluación de la falta de cobertura - AISS- 8//2002- ROBERT, S. STANFFORD, B, ASHWORTH, K.

[4] Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. OIT, Editores: F.Bertranou, Carmen Solorio y W.van Ginneken. 2002

[5] Boletín BCU No. 30 : *Memoria trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*, diciembre 2003. Incluso esta información es reconocida como sobredimensionada por el propio BCU, dado que cuando se dice cotizantes, no son personas sino transferencias, y una misma persona puede tener en un mismo mes, más de una transferencia.

pensión invalidez-, es un requisito imposible para mucha gente: en unos casos por las exigencias legales como los seis meses previos de actividad continuos en la Historia Laboral; en otros, por los bajísimos topes de ingresos familiares en el ámbito nacional que puede resolver el Directorio del BPS[6]; en otros, por la escasa consideración de los factores complementarios, entre otros aspectos.

Se había previsto que unos 90.000 jubilados de bajos ingresos tendrían cuota mutual: son sólo 48.000, la mitad, y muchos de ellos no pueden utilizar la mutualista por el alto costo de órdenes y tickets, y no los atiende el Ministerio de Salud Pública porque tienen mutualista.

Propuesta alternativa de reforma integral del sistema de seguridad social: gestión y estrategia

Desde 1996, luego de asumir la derrota que significó la implantación de esta ley, nuestros errores y carencias, y también nuestras responsabilidades; desde el **Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS** estamos trabajando en la elaboración de una alternativa. Una propuesta discutida con la gente en cientos de reuniones y también con la mayor rigurosidad técnica. Es que damos mucha importancia a la información y formación: en dos años se realizaron unos 80 cursos en todo el país, a los que asistieron más de 5.000 personas; los centros locales funcionan en distintos rincones; ha crecido la Comisión de Seguridad Social sindical y es intensa la relación con las más diversas organizaciones e instituciones.

La propuesta incluyendo también la necesaria reforma del sistema de Salud y el tributario. **Una propuesta posible para cumplir nosotros y no para exigirle a otros.**

La resolución unánime del 8º Congreso del PIT-CNT, es un hito relevante en esta historia.

En jubilaciones y pensiones, proponemos **un sistema mixto uruguayo nuevo**, similar a los europeos o brasileño, inspirado en los principios y convenios de OIT. Un mecanismo para incluir al 100% de la población dentro de un sistema público estatal solidario progresivo, con 60 años de edad y 30 de trabajo para hombres y mujeres en general; con 65 años para prestaciones por edad avanzada o vejez; con elasticidad en determinados casos regulados; un régimen complementario no lucrativo, de prestación no sustitutiva y con garantías, con participación de los interesados en su gestión.

[6] Cada vez que el representante de los trabajadores en el Directorio lo propuso, la votación fue desfavorable.



© Artigas Pessio

Proyectos concretos e inmediatos

• Rebaja de edad para la jubilación por edad avanzada de 70 a 65 años.
• Rebaja de edad para la pensión por vejez de 70 a 65 años.
• Rebajar los años de servicios para la causal jubilatoria de 35 a 30 años.
• Asignaciones familiares: elevar el tope de 3 SMN ($U 3.930) a 24 unidades reajustables ($U 5.901), extendiéndolo a todos los hogares pobres, estableciendo el pago doble para los niños discapacitados y la atención médica del BPS sobre malformaciones congénitas para ellos.
• Subsidio por enfermedad: elevar el tope de tres 3 SMN a 24 UR, eliminando la incompatibilidad entre el cobro del subsidio y el cobro de otro subsidio por empleo.
• Compatibilidad entre trabajo y pensión por invalidez; elevar el actual tope de 2.000 a 6.000 pesos.
• Cuota mutual para jubilados y subsidiados por incapacidad, extender el beneficio independientemente de ser patrón o dependiente, elevando el tope para los casos de jubilación común.
• Derechos a los concubinos.
• Facilidades para pequeños patrones con deudas.
• Monotributo: mejora de la ley vigente en materia de fictos de aportación, derechos, fecha de inicio de la actividad, facilidad de pago de las deudas y extensión a otros sectores de actividad.
• Seguro de paro y situación de los cincuentones, flexibilizar la jubilación para trabajadores de acuerdo a su edad si provienen de empresas cerradas o con reducción de más de la mitad del personal, seguro de paro a trabajadores desocupados no protegidos.

Alimentación
De la necesidad al derecho*

Una alimentación adecuada, una vivienda digna, la educación imprescindible para estar integrado a una sociedad, un trabajo que nos permita sentirnos útiles y ganarnos el sustento son necesidades humanas y derechos que determinan obligaciones para el Estado.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la ONU en 1966, establece que el Estado tiene la obligación de *"iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.* [1]

El Pacto se viola *"cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre"* [2]

El hambre se vincula con la **inseguridad alimentaria,** la que definimos básicamente como la incapacidad de las personas de acceder a los alimentos que necesitan para llevar en todo momento una vida sana y activa. Depende principalmente de la disponibilidad de alimentos en el ámbito nacional y de las posibilidades económicas de las familias de acceder a dichos alimentos.

De acuerdo a los datos de la última Hoja de Balance de Alimentos (FAO, 2001), Uruguay dispone de suficientes alimentos para todos sus habitantes. Pero a pesar de ello existen factores de índole económico y social que afectan el acceso a ciertos sectores de la población; y es la pobreza el hecho mayor y más notorio de transgresión del derecho a la alimentación.

Pobreza e inseguridad alimentaria

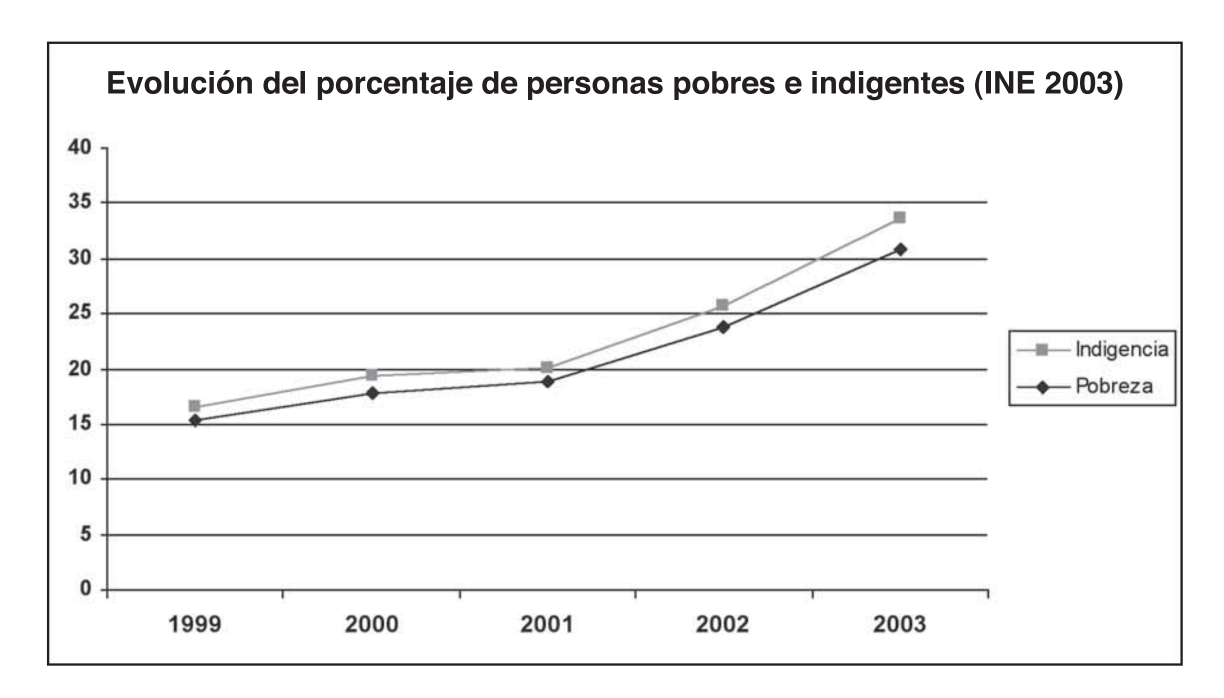
La causa principal de la inseguridad alimentaria de ciertos sectores de nuestra población no es la carencia de alimentos en el Uruguay, sino la situación de pobreza que determina la incapacidad de los hogares para adquirir los alimentos necesarios para alcanzar el bienestar nutricional.

El mundo del trabajo cambió. Ahora se caracteriza por un aumento importante del desempleo y del incremento del empleo informal, con impacto principalmente en los sectores asalariados que vieron disminuido sus ingresos, lo que incide en la alimentación familiar.

* Autores: nutricionistas Stella Soria y Ana Paula Della Santa (Escuela de Nutrición y Dietética).

[1] Comité DESC, OG Nº 12; par.17.

[2] Comité DESC, OG Nº 12; par.15.



En el acceso a los alimentos también juega un rol importante el elevado precio y la variación de éste por la inflación. Los alimentos que componen la canasta básica están gravados con un IVA[3] del 14%.

A partir de la crisis financiera de 2002 los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles sorprendentes.

Personas indigentes (o pobreza extrema): quienes con sus ingresos no cubren el costo de una canasta de alimentos que consideran básicos para su correcta nutrición en un mes.

Personas pobres (incluidos los indigentes): quienes con sus ingresos no alcanzan a cubrir las necesidades de alimentación y de otros bienes y servicios.

En términos absolutos la cantidad de personas pobres estimadas en 2003 era de 850 mil (aproximadamente 200 mil hogares), situación que afecta más a los niños que a los adultos: 57% de los menores de seis años y 50% entre de seis años y doce años viven y crecen en condiciones de pobreza.

El número de personas que vive en situación de pobreza e indigencia nos permite asumir que un amplio sector de la población no tiene asegurado el derecho a alimentarse.

Inseguridad Alimentaria: repercusiones en la salud y nutrición

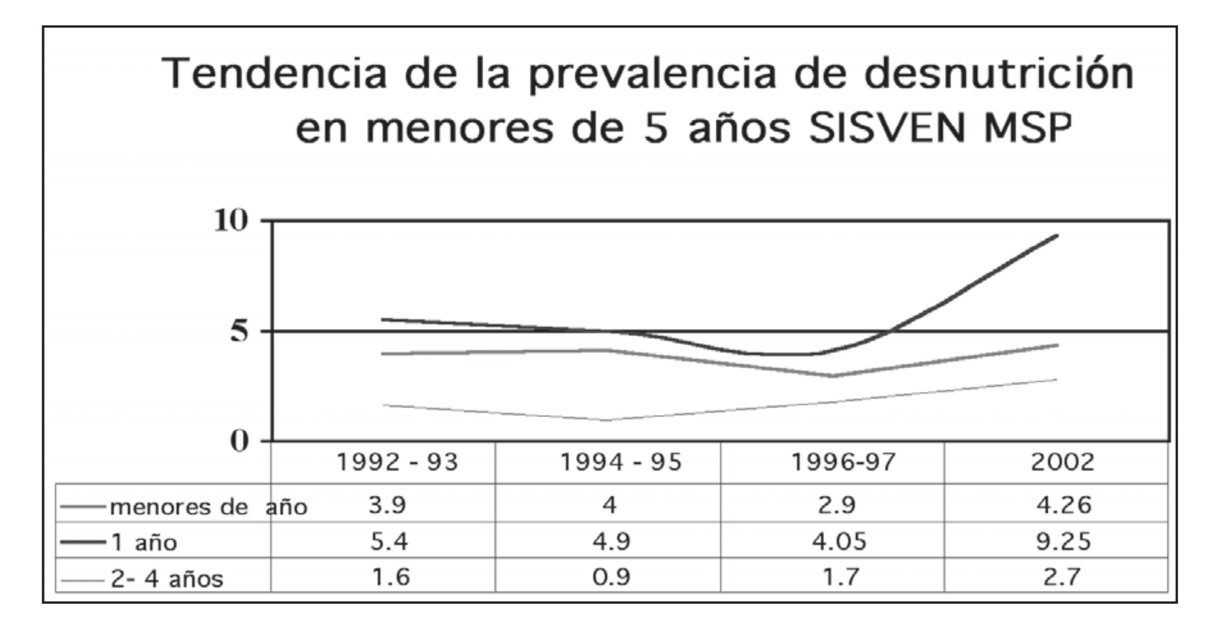
Esta situación de pobreza y de inseguridad alimentaria tuvo un impacto negativo en la calidad de vida de un importante número de habitantes, que se ha reflejado en el incremento de las tasas de desnutrición y mortalidad infantil.

La crisis de 2002 provocó un aumento de la desnutrición, particularmente en los niños menores provenientes de hogares pobres o indigentes[4].

El Sistema de Vigilancia del Estado Nutricional (Sisven) realiza sus mediciones a partir de una muestra de la población de niños que fueron asistidos por el Ministe-

[3] Impuesto al Valor Agregado.

[4] Cifras sobre Desnutrición moderada y grave (porcentaje inferior a menos 2 desvíos estándar respecto a la mediana de peso/edad de la población de referencia).



	1992 - 93	1994 - 95	1996-97	2002
menores de año	3.9	4	2.9	4.26
1 año	5.4	4.9	4.05	9.25
2- 4 años	1.6	0.9	1.7	2.7

rio de Salud Pública (MSP). Por tanto, no incluye a un porcentaje de la población de alto riesgo, aquella "sin cobertura" (2,8% de los niños en el año 2002).[5]

El hambre y la desnutrición llegaron a situaciones dramáticas como la de una niña del barrio Las Láminas, en Bella Unión, departamento de Artigas, que bien puede ser el caso de otros niños uruguayos. Tenía 6 meses cuando falleció en mayo de 2004. La madre la alimentaba sólo con el agua en la que hervía el zapallo que le daba al resto de sus hijos; murió por desnutrición

El aumento de la tasa de mortalidad infantil registrado en el año 2003 (15 por mil nacidos vivos) con relación al año 2002 (13,6 por mil nacidos vivos) es un ejemplo de esta grave situación. A fines de los '90 la tasa descendía lentamente, pero sufrió un estancamiento en los últimos 5 años y finalmente aumentó a partir de 2002. Este deterioro se produjo a expensas fundamentalmente del aumento del número de muertes de niños menores de un año de algunos departamentos del país que duplicaron o tuvieron un importante incremento de las cifras. Por ejemplo: Artigas pasó de 13 muertes por cada mil en 2002 a 28,9 muertes por cada mil en el año 2003[6].

Respuestas del Estado: programas alimentarios

Una mirada a la seguridad alimentaria de nuestra población desde la perspectiva de los derechos humanos posibilita apreciar cuáles son las decisiones que toma el Estado para garantizar la alimentación.

La reseña histórica de las estrategias alimentarias comienza en 1935 con los comedores públicos nacionales para atender la alimentación de los *"desocupados y los menesterosos"*, a cargo del Ministerio de Instrucción Pública y Prevención Social.

A partir de entonces los programas se han ido estableciendo a lo largo del tiempo en función de las demandas de la coyuntura nacional y fueron involucrando a

[5] Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).
[6] Instituto de Pediatría. Abril, 2004.

otras instituciones públicas.

Las instituciones del Estado que actualmente desarrollan Programas Alimentarios son:

1) El Instituto Nacional de Alimentación (INDA), que implementa estrategias alimentarias cuya línea programática básica se vincula a mejorar el consumo de alimentos de sus beneficiarios.

Comprende a la población con necesidades básicas insatisfechas y dentro de ésta se prioriza a grupos con vulnerabilidad biológica: mujeres embarazadas, madres en lactancia, niños menores de seis años, adultos mayores y pacientes portadores de enfermedades crónicas en tratamiento. El criterio más determinante para la selección de la población beneficiaria es que la asistencia en salud sea a través de los servicios públicos[7].

Los tres programas alimentario-nutricionales son:

* Sistema Nacional de Comedores

* Complemento de Canasta Familiar y Específica (según patologías crónicas)

* Red Alimentaria (apoyo a instituciones que incluyen la asistencia alimentaria entre sus cometidos: CAIF, instituciones públicas y privadas)

2) La Administración Nacional de Educación Pública (Consejo de Educación Primaria), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo desarrollan programas alimentarios complementarios y de apoyo a sus actividades específicas.

Apreciaciones sobre los programas implementados:

a) Se advierte desarticulación de los programas alimentarios con otros programas sociales y descoordinación entre las distintas Instituciones.

b) No se han desarrollado en todos los programas sistemas que permitan realizar el monitoreo y evaluación del impacto.

c) Existe una alta probabilidad de duplicación en la asistencia entre los programas: las diversas modalidades de asistencia permiten que un mismo beneficiario pueda ser atendido por más de un programa a la vez.

El asistencialismo y el derecho

Considerando los elementos evaluativos anteriores acerca de los programas del Estado podemos aseverar que ha tenido una visión asistencialista de la inseguridad alimentaria mas que un enfoque de derecho.

Se han desarrollado iniciativas solidarias tanto desde el Estado como de la sociedad civil que han buscado mitigar la inseguridad alimentaria. Esa es la respuesta que el Gobierno tiene la obligación de priorizar, a corto plazo, pero a mediano y largo plazo deben desarrollarse estrategias centradas en la satisfacción de los derechos sociales y que promuevan una profunda redistribución del ingreso.

El modelo asistencialista menoscaba la actitud de la persona de ganar su sustento: se espera que otro dé y no habilita a la comprensión de que los alimentos se ob-

[7] Acciones y políticas implementadas por el INDA en el marco de los compromisos asumidos en 1996, en la Cumbre Mundial de la Alimentación; 2003.

tienen a través de un esfuerzo en el mundo del trabajo. Además, se pierde el hábito de comer en familia teniendo como consecuencia un perjuicio vinculado al espacio de diálogo, relaciones afectivas y el aprendizaje en valores.

Caminando hacia la seguridad alimentaria como derecho

La crisis económica del 2002 agudizó la situación de pobreza y de desnutrición infantil en el país. Pero esos problemas se manifestaban desde hace más tiempo y el Estado, en el marco de sus políticas, no supo dar respuestas eficaces.

Se deben replantear los programas alimentario-nutricionales en el marco de políticas de desarrollo social. Las intervenciones nutricionales deberán ajustarse y adecuarse a objetivos y estrategias específicas, permitiendo a su vez que se complementen con otras explícitamente orientadas a combatir la pobreza y a mejorar el bienestar de los hogares.

Por lo tanto se hace necesario formular una Política Alimentario Nutricional de carácter multisectorial en función del perfil nutricional del país, que permita definir líneas de acción programáticas que contribuyan a prevenir y mejorar los problemas nutricionales existentes.[8]

Teniendo en cuenta la situación de inseguridad alimentaria en la que viven niños, hombres y mujeres del Uruguay, y las respuestas que el Estado históricamente ha dado, podemos concluir que:

No se construye un ciudadano cuando se tiene privada la libertad de alimentarse por sí mismo.

[8] En 1994, desde el Estado se planteó la necesidad de formular una política pública de alimentación y nutrición que no se efectivizó. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). 1994.

Salud
Marco jurídico y constitucional*

El segundo párrafo del artículo 44 de la Constitución de la República del Uruguay establece: *"Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes".*

Los más prestigiosos constitucionalistas uruguayos polemizan acerca de las posibles interpretaciones del artículo 7: *"Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad".* Es materia opinable la interpretación de que *"el derecho a ser protegido en el goce de la vida"* suponga o no el derecho a la salud.

Por otra parte, en cuanto al derecho a la salud, Uruguay ha suscrito diversas normas y reglas internacionales o interamericanas en materia de derechos humanos.

Entre ellas se destaca:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), vigilado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ratificado el 1 abril de 1970.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), vigilado por el Comité de Derechos Humanos; ratificado el 1 de abril de 1970.

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR-OP1), vigilado por el Comité de Derechos Humanos; ratificado el 1 abril de 1970.

El Segundo Protocolo Facultativo destinado a abolir la pena de muerte (CCPR-OP2-DP); ratificado el 21 de enero de 1993.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), vigilada por el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial; ratificado el 30 de agosto de 1968.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), vigilada por el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer; ratificado el 9 de octubre de 1981.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW (CEDAW-OP); ratificado el 26 de julio de 2001.

* Autor: sociólogo Fernando Borgia (Alames).

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), vigilada por el Comité contra la Tortura; ratificado el 24 de octubre de 1986.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), vigilada por el Comité de los Derechos del Niño (CRC); ratificado el 20 de noviembre de 1990.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niños (CRC) relativo a la participación en los conflictos armados (CRC-OP-AC); ratificado el 7 de setiembre de 2000.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niños (CRC) relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC-OP-SC); ratificado el 7 de setiembre de 2000.

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (MWC). La Convención entrará en vigor cuando sea ratificada por 20 estados; ratificada el 15 de febrero de 2001.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador, vigilado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos; ratificado el 2 de abril de 1996.

La mención en el artículo 44 de la Constitución coloca a la salud como un deber y no como un derecho de las personas, lo reduce a la dimensión individual en el marco de una concepción asistencialista ante la presencia de la enfermedad, y limita la responsabilidad del Estado a la asistencia a los indigentes.

Por el contrario, la observación general número 14[1] respecto del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece lo siguiente:

"El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional".

Respecto de las limitaciones, en dicha observación se reconoce que *"los Estados suelen utilizar las cuestiones relacionadas con la salud pública para justificar la limitación del ejercicio de otros derechos fundamentales"*. En este sentido, en el artículo 4º se establece la prohibición de la *"imposición de limitaciones por parte de los Estados";* indica que deberán ser justificadas, legales, proporcionales, temporales y sujetas a revisión.

[1] Dictada en mayo de 2000.

Los Estados tienen obligaciones de efecto inmediato *"como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de adoptar medidas (párrafo 1 del artículo 2) en aras de la plena realización del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho a la salud*[2].

Al mismo tiempo, el derecho a la salud implica que los Estados Partes tendrán: *"la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover*[3]*. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud".*

Pregunta obligada, ¿existe un mínimo? ¿Cuáles son los niveles esenciales que deben cumplir los Estados Parte?

El Comité establece que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes:

a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria.

b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre.

c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable.

d) Facilitar medicamentos esenciales.

e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.

f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población.

Adicionalmente, corresponde precisar que *"un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud viola las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12. (...) un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las de las obligaciones básicas enunciadas (...,) que son inderogables".*

En suma, se interpreta a la salud como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de la salud en forma oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua potable y saneamiento, alimentación y nutrición adecuada, vivienda, medioambiente y condiciones de trabajo saludables y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud (incluida la salud sexual y reproductiva).

[2] Véase la observación general Nº 13 (Párr. 43).

[3] Según las observaciones generales Nº 12 y Nº 13, la obligación de cumplir incorpora la de facilitar y la de proporcionar. En la presente observación general, también incorpora una obligación de promover en virtud de la importancia crítica de la promoción de la salud en la labor realizada por la OMS y otros organismos.

Asimismo, se establecen cuatro criterios para evaluar el respeto del derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso a la información), aceptabilidad y calidad. Resulta evidente entonces, que la responsabilidad del Estado uruguayo, en materia de salud, no se limita a la asistencia a los indigentes.

El cumplimento de las obligaciones básicas

a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria

El Sistema de Salud en Uruguay

Está compuesto por un conjunto de instituciones con orígenes, estructura y objetivos distintos, que ha promovido y establecido un sistema complejo, fragmentado, segmentado, inequitativo y descoordinado. La modalidad de atención sanitaria es médico-céntrica, asistencialista, biologicista, esporádica, episódica; considera a la persona por órganos y sistemas sin un enfoque holístico y de promoción de salud.

En la estructura de la organización sanitaria se reconocen dos subsectores: el subsector público integrado por el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Banco de Previsión Social (BPS), Sanidad de las Fuerzas Armadas, Sanidad Policial, Comisiones Honorarias, Hospital de Clínicas, Banco de Seguros del Estado (BSE), Instituto del Niño y el Adolescente (INAU), Intendencias Municipales. El subsector privado está constituido por: Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), Sanatorios Privados, Seguros Parciales e Intermediadoras, Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE), Clínicas Preventivas, Empresas de Diagnóstico y Tratamiento, Farmacias y atención estrictamente privada.

En el año 2001[4], Uruguay gastaba en salud el 10,9% del Producto Bruto Interno (PBI), con un 46,3% de gasto público y 53,7% de gasto del subsector privado. Sin embargo, esos datos deben ser mirados con precaución: en primer término no consideran la caída del PBI como consecuencia de la crisis del 2002 (aproximadamente 45%) y no contabiliza las masivas desafiliaciones del sistema IAMC (180.000 personas)[5].

Por estos cambios en la cobertura de salud de la población el MSP dio cobertura (teórica[6]) a una población que era el 28,8% en 1991, 33,7% en 2000 y 41,7% en 2002. Al mismo tiempo, la reducción del porcentaje de población con cobertura IAMC es de un 7,2% (de 54.5% en 1991 pasa a 47.3% en 2002). Si bien existen varios estudios anteriores que analizan las diferencias entre el gasto per cápita en el sector público y en el privado, se verifican también fuertes inequidades en el gasto interno de ambos subsectores.

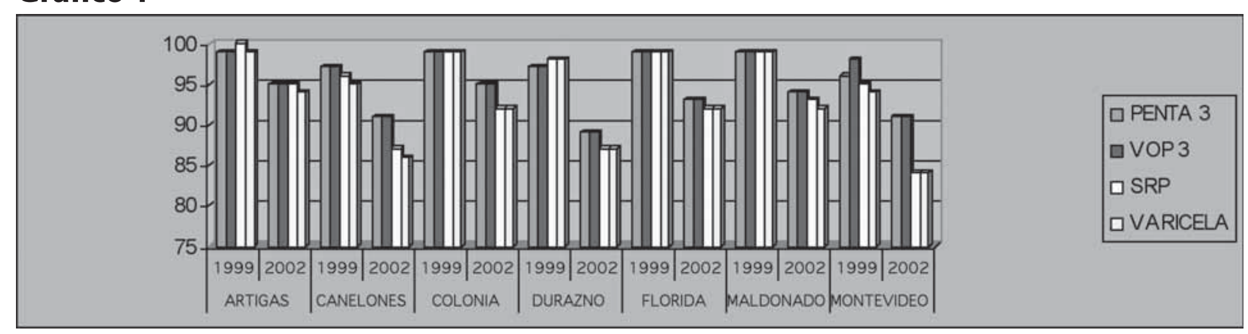
Por otra parte, "*la asistencia de la salud de los pobres e indigentes se realiza a través del Ministerio de Salud Pública en porcentajes que se encuentran en el entorno del 80% en*

[4] Organización Mundial de la Salud (OMS) – *Estado de la Salud en el Mundo 2004* -, Ginebra, 2004.

[5] Centro de Estudios Estratégico 1815 – *Documento de Trabajo* – (Bagnulo, H; Dibarboure,H., Haretche, A., Lorenzo, J., Petruccelli, D.& Serra, J.), Montevideo, Noviembre, 2003.

[6] En general, se asume que quienes no tienen una cobertura específica (IAMC, BPS, etc.) tienen de hecho cobertura por el MSP; esto implica una cobertura "teórica" de un porcentaje mayor de población que la que "efectivamente" recurre a los servicios asistenciales del MSP.

Grafico 1



las zonas rurales dispersas y las localidades de menos de 5.000 habitantes. En otros trabajos realizados a partir de la Encuesta de Hogares relevada por el INE se han obtenido porcentajes del 70% para los pobres y del 87% para los indigentes en aquellos centros poblados de 5.000 y más habitantes".[7] La inequidad tiene entonces una expresión múltiple que incluye aspectos culturales, locales, socioeconómicos, demográficos y de género.

La inequidad en los logros sanitarios

A efectos de dar cuenta de dicha inequidad, podrían considerarse varios indicadores, aquí por razones de espacio, se han elegido dos: las inmunizaciones y la mortalidad infantil.

En el Gráfico 1, se puede apreciar la involución de la cobertura de inmunizaciones, (para algunos departamentos seleccionados), situación que alcanza a todos los departamentos del país, sin excepciones.

Los datos más elocuentes, indican que tan sólo cuatro departamentos (Artigas, Colonia, Flores y Lavalleja) tienen cobertura de la Penta3[8] y VOP3[9] superior al 94%; dos departamentos (Artigas y Flores) de la SRP[10]; y el departamento de Flores para la Varicela. En promedio se obtiene una cobertura del 99% para la BCG (tanto en Montevideo como en el interior).

Se destaca entonces que Montevideo es el departamento con peores porcentajes de cobertura, seguido en general por los departamentos con mayor población.

Pero al mismo tiempo, la cobertura dentro de Montevideo no es homogénea: en 8 de las 24 seccionales policiales[11] de la capital reside el 52% de niños y niñas de la cohorte, el 70% de los nacidos en el Hospital Pereira Rossell, 63% de los nacidos en el Hospital de Clínicas, 71% de los nacidos en el Banco de Previsión Social, 72% de los nacidos en el Hospital Policial, y 52% de los nacidos en el Hospital de las Fuerzas Armadas.

También puede apreciarse la inequidad en la cobertura inmunológica, teniendo en cuenta el tipo de cobertura asistencial, constatándose que en todos los casos, el porcentaje de inmunizaciones alcanzado en el sector público es significativamente menor al logrado en las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC).

[7] Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) – Oficina de Planeación y Política Agropecuaria (OPYPA), **Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales,** Montevideo, 2000.

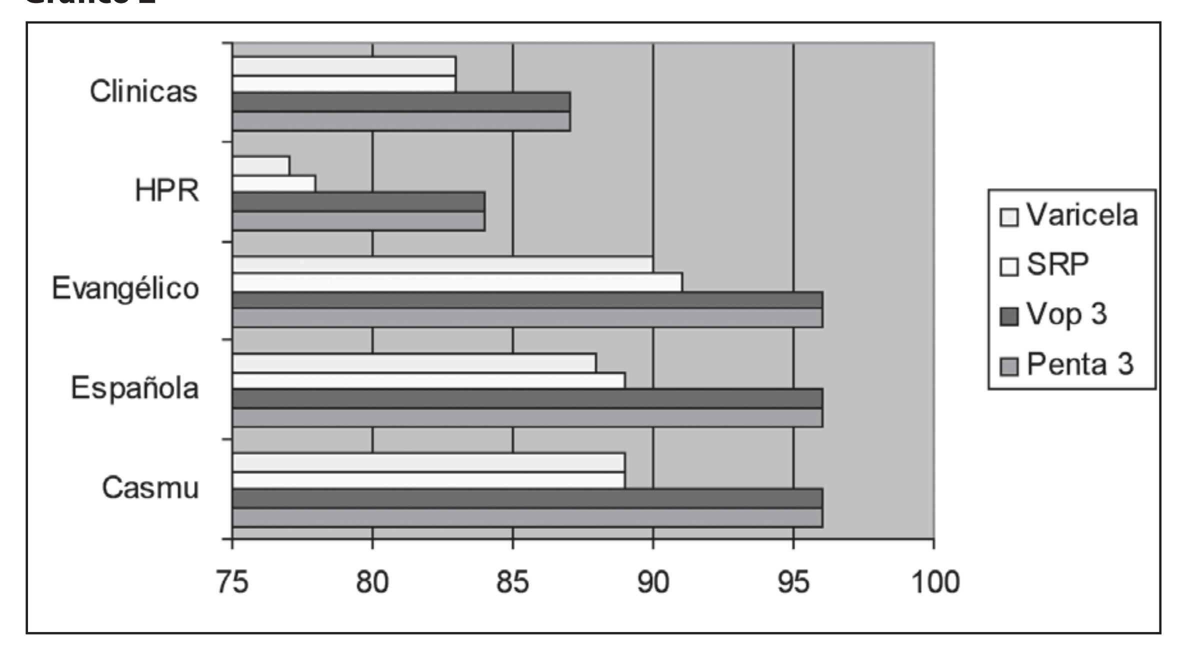
[8] Difteria, Tos convulsa, Tétanos, Hepatitis B, Hemófilus Influenza.

[9] Vacuna Oral Poliomelitis (Polio).

[10] Sarampión, Rubéola y Parotiditis (Paperas).

[11] División territorial a efectos de la cobertura asignada a cada sede policial.

Grafico 2



La mortalidad infantil era en 2003[12] de 15,02 por mil, cifra que revela un aumento de 1,4 por mil respecto del año anterior (13,62 por mil). Paralelamente, la distribución del crecimiento de la tasa, si bien se constata en todo el país, en Montevideo tiene particularidades específicas.

En el análisis del trienio 2001-2003[13], se verifica que *"en las regiones donde las tasas de mortalidad infantil son más bajas, la variación es mínima en el trienio o tiende a descender –compárese lo que ocurre en el 2001 y en el 2003-, en las regiones promediales y, sobretodo en la región donde se observan las tasas más altas, las tasas aumentan comparando el 2001 vs 2003"*.

El análisis de los datos permite afirmar que en 2003 las cifras de mortalidad infantil aumentaron donde ya eran elevadas, y se estancan o disminuyen en las regiones con valores previos más bajos. En suma, la ganancia de vidas alcanzada en 2002, se pierde de manera inequitativa, llevando los valores promedio a valores similares a los del inicio del período.

Esto se desarrolla en un contexto en que los escasos y tibios logros sanitarios se esfuman, es decir, en circunstancias en que no se logra siquiera mantenerse la cobertura de inmunizaciones ni la leve tendencia a la baja de la mortalidad infantil.

La moribi-mortalidad infantil, es explicable de manera significativa por la imposibilidad de miles de familias de acceder a una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como al suministro adecuado de agua limpia potable.[14]

Las dificultades de acceso a medicamentos esenciales[15], se constituyen como un correlato de la segmentación, superposición y exclusión del sistema sanitario. Las que vimos también conllevan a una

[12] Fuente: Instituto Nacional de Estadística con información de la División Estadística del Ministerio de Salud Pública. Disponible en Internet: <http//:www.ine.gub.uy>

[13] Unidad de Estadística de la Intendencia Municipal de Montevideo – **Evolución de la Pobreza en Montevideo.** Montevideo. Agosto 2003.

[14] Ibid. Apartado c.

[15] Ibid. d.

distribución fuertemente inequitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud[16]; y que se consagran ante la ausencia de una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población.[17]

La actual reforma constitucional aprobada el 31 de octubre de 2004, consagra el derecho al agua como un derecho humano fundamental, y establece las competencias del Estado en materia de explotación de los recursos acuíferos y de aprovisionamiento de agua potable y saneamiento. El cumplimiento de este nuevo (o fortalecido) mandato constitucional será determinante a la hora de evaluar los avances en materia de derecho a la salud.

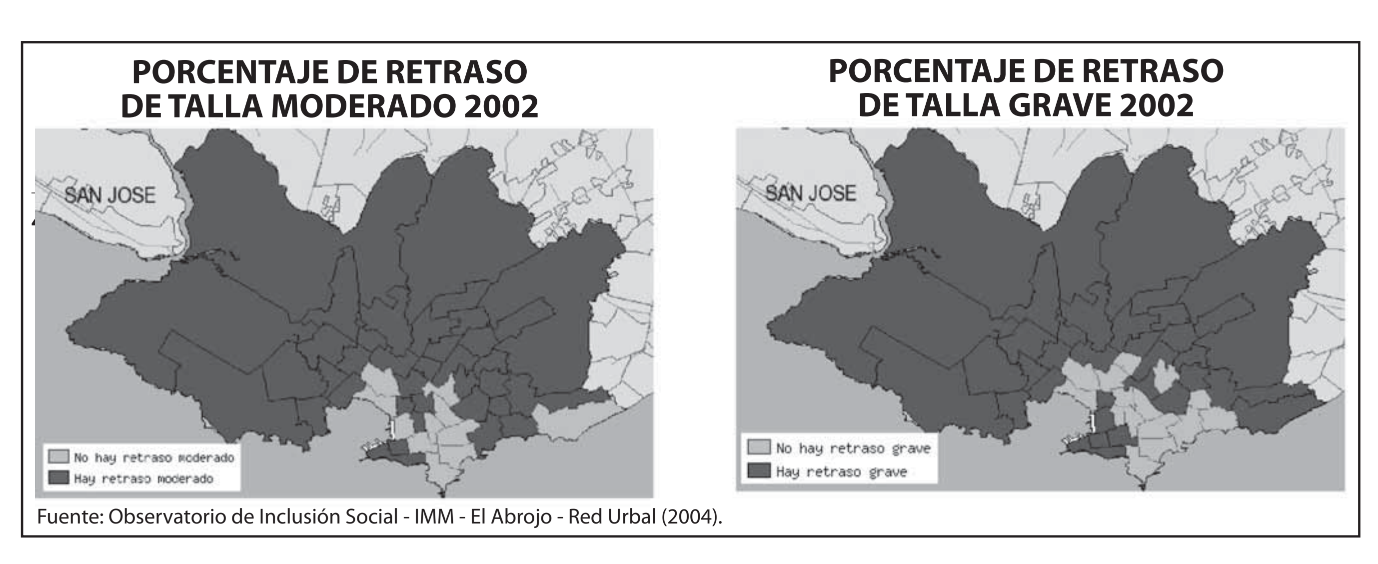
Sin embargo, conjuntamente con la crisis del subsector de las IMAC y la consecuente demanda agregada sobre el sector público (que ya se encontraba desbordada), el impacto más fuerte sobre la salud y la calidad de vida de las personas es sin lugar a dudas, la emergencia alimentaria, que se encuentra fuertemente asociada al empobrecimiento, y compromete de manera importante el desarrollo de la infancia.

b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre

Hambre y desnutrición

Quizás el dato que más conmueve a la ciudadanía, a la identidad uruguaya, tiene que ver con el acceso a la alimentación. Pese a lo escaso de la información -ya que hasta hace poco tiempo no se consideraba "un problema" de salud pública- accedimos a una sistematización que se hiciera para Montevideo, a partir del Censo Escolar de Peso y Talla de 2002. Corresponde precisar que dicho estudio debe ser considerado como "una aproximación" a la situación de desnutrición en edades tempranas, provocadas por la falta de acceso a una alimentación esencial mínima nutritiva o, dicho de otro modo, al padecimiento de hambre en los niños y las niñas.

Por otra parte, ya en el año 2000, en poblaciones de menos de 5.000 habitantes (y población rural dispersa) se esta-



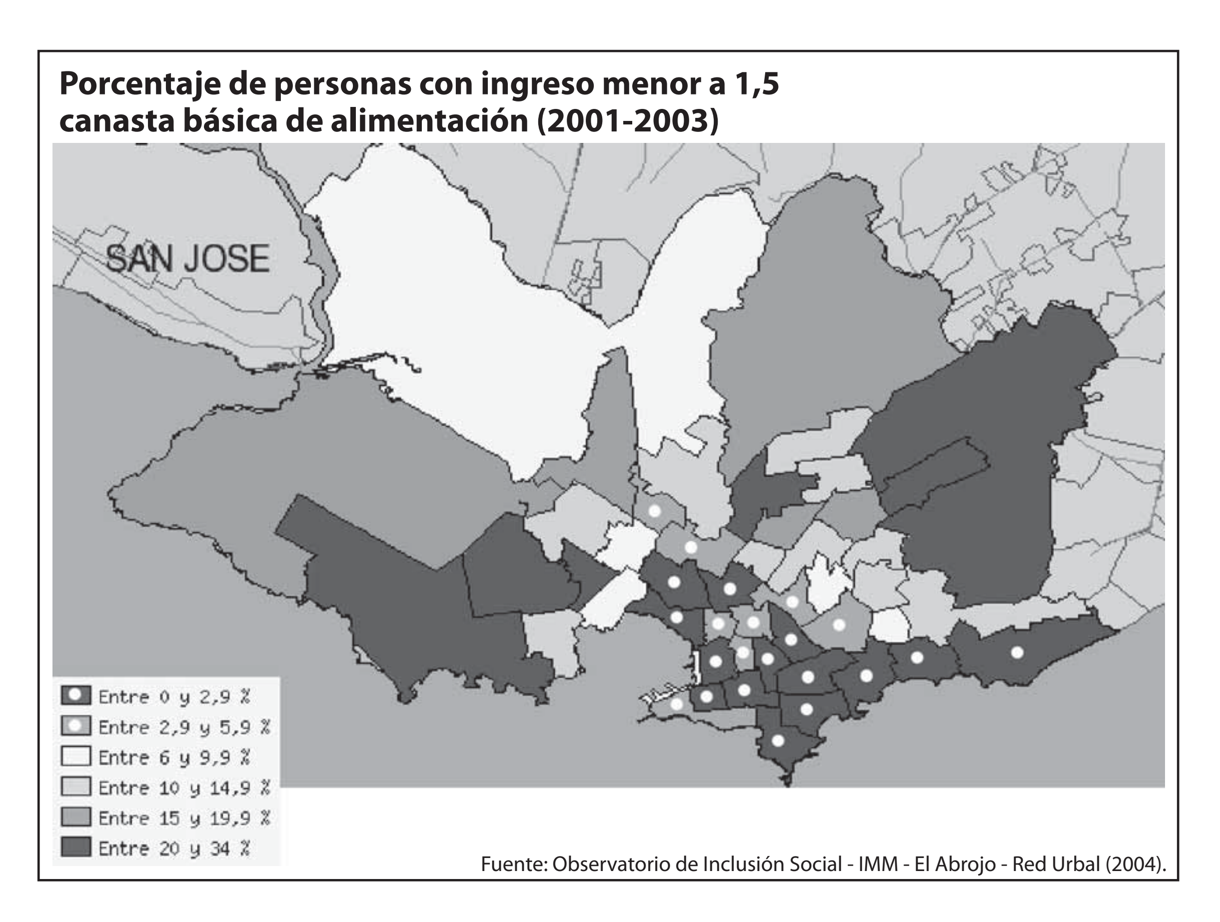
Fuente: Observatorio de Inclusión Social - IMM - El Abrojo - Red Urbal (2004).

[16] Ibid. e.
[17] Ibid. f.

blecía de manera contundente que *"los hogares del primer decil apenas satisfacen los requerimientos energéticos, dependen para ello del apoyo de transferencias del resto de la sociedad y el aporte de nutrientes de los alimentos que logran adquirir presenta ciertas deficiencias"*[18].

El apoyo de transferencias del resto de la sociedad, al que se hace referencia en el párrafo anterior, se encuentra organizado, básicamente por cuatro vías: las organizaciones sociales y comunitarias; los establecimientos públicos de enseñanza (fundamentalmente las escuelas); los programas municipales; los programas nacionales del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Pese a que las respuestas continúan siendo insuficientes, a modo de ejemplo, se seleccionó un mapa que describe el actual desarrollo de la red de apoyo alimentario en Montevideo. En esta escueta revisión de la situación alimentaria y nutricional, es importante dar cuenta de la evolución de la situación de los hogares. En este sentido, puede verse en los siguientes dos mapas, como se ha "hambreado" Montevideo (véase la disminución del múmero de barrios marcados con un punto y el aumento de los barrios en gris oscuro sin punto). En un marco de empeoramiento general de la situación, el sureste se mantiene incambiado, las zonas centrales tienen un leve deteriodo (pero dentro de valores bajos) y los barrios ubicados al oeste y noreste concentran las peores situaciones.

Porcentaje de personas con ingreso menor a 1,5 canasta básica de alimentación (2001-2003)



Fuente: Observatorio de Inclusión Social - IMM - El Abrojo - Red Urbal (2004).

[18] Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) – Oficina de Planeación y Política Agropecuaria (OPYPA), Op. cit.

Alimentos seguros y saludables

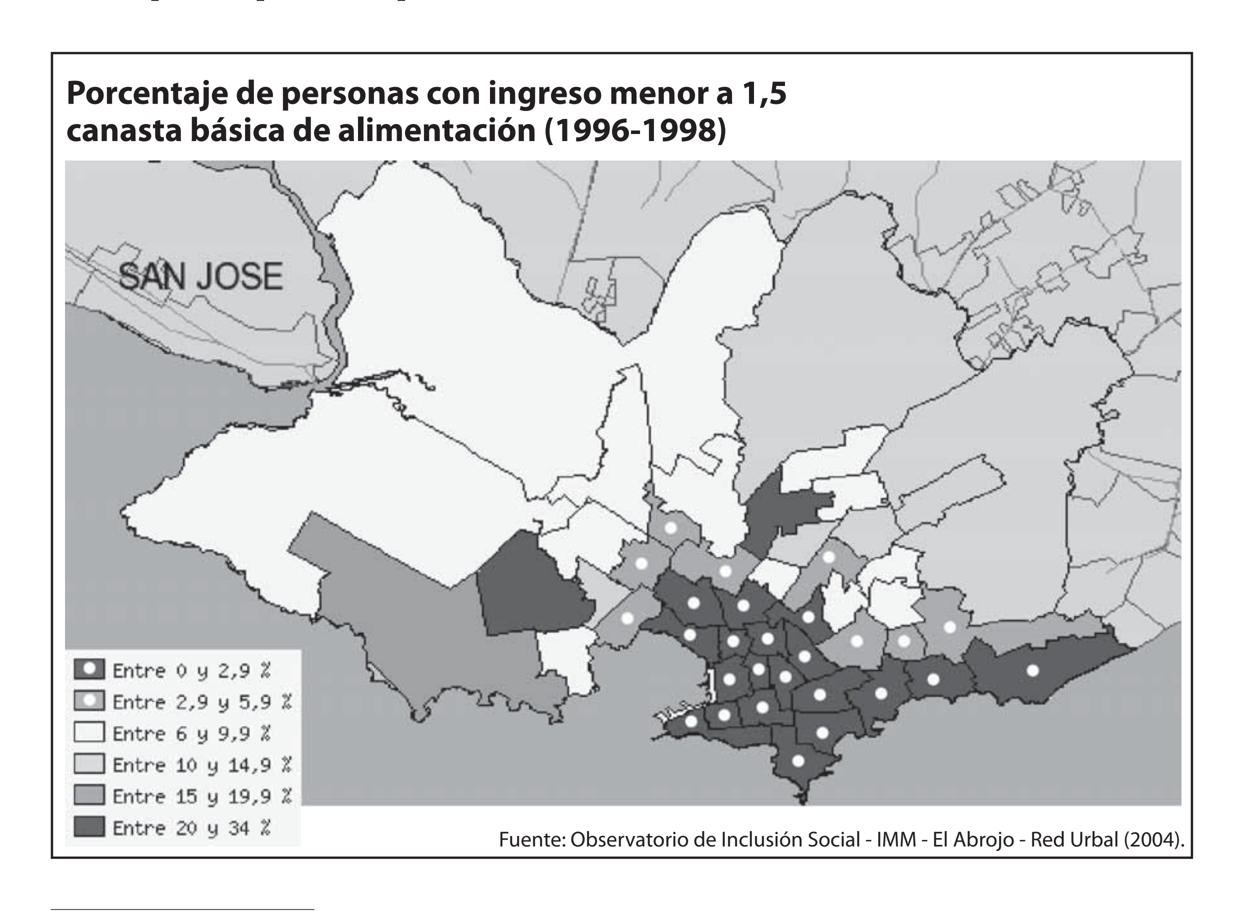
A modo de ejemplo, sobre la actual vulnerabilidad del derecho a alimentos seguros y saludables, pueden considerarse los hechos ocurridos durante los primeros meses del año, que sacudieron a la opinión pública, ante la noticia del riesgo de desarrollar cáncer como consecuencia de consumir, por períodos prolongados de tiempo, pan elaborado con **bromato de potasio**. Las altas temperaturas en el horneado transforma el bromato en **bromuro**, la sustancia que tiene efectos nefrotóxicos, cancerígenos y mutágenicos[19], que a la larga pueden producir cáncer y daños renales.

La gran pregunta es: ¿por qué una sustancia que fue prohibida para el uso alimentario, se continua utilizando en las panaderías uruguayas?, ¿por qué si se importa para "destapar cañerías", luego termina como "mejorador" del pan francés?, ¿a quién corresponde controlar para que esto no ocurra?

En Uruguay, al conocerse en 1993 los estudios que determinaron los peligros para la salud humana, fue prohibida su utilización en el rubro alimentario, pero la importación continuó. Al parecer, nadie le preguntó a las empresas C.Vaz y Cía, Galintor SA, ni a Odatur SA ¿a quién le vendía?, ¿en qué cantidad? y ¿de qué forma era utilizado dicho producto?[20]

Entonces, ¿por qué la alarma pública ahora, luego de 11 años? Al parecer, todo surge a partir de que la IMM realizara inspecciones de rutina a panaderías

Porcentaje de personas con ingreso menor a 1,5 canasta básica de alimentación (1996-1998)



Fuente: Observatorio de Inclusión Social - IMM - El Abrojo - Red Urbal (2004).

[19] Clausuras por elaboración de pan con aditivos tóxicos – Hoy la IMM cierra cuatro panaderías. En: El País. 13 ene. 2004. Salud Pública prohibirá la importación de formato de potasio – La empresa que trae la sustancia tóxica al país aduce que es para destapar cañerías. La Dirección de Aduana comenzó una investigación. En: El País. 14 ene. 2004.

[20] MSP incautó 3.000 kilos del tóxico utilizado para el pan. En: El País. 15 ene. 2004.

de Montevideo y se detectara la existencia de esta sustancia prohibida e insalubre. La reacción municipal implicó, de acuerdo con la normativa bromatológica, la clausura[21] temporal de los establecimientos y la aplicación de multas. Sin embargo, la propia IMM considera que las medidas de control adoptadas por el MSP[22] son "buenas pero insuficientes"[23]. Quizás la prueba más elocuente de la insuficiencia de los controles es que el 70% de las panaderías de Canelones[24] utilizan el **bromato de potasio**. Lo más triste de la situación es el uso político-partidario que le quisieron dar algunos ediles[25].

Sin embargo, la situación de Canelones no es la excepción; en realidad, el intendente de Treinta y Tres Wilson Elso Goñi, como los responsables de bromatología de Artigas y Salto, reconocen no tener idea de la situación[26], y no haber controlado nunca; por lo que la estimación de Fernández Galeano de que "el 60% del pan consumido en Uruguay los últimos 8 años pudo contener bromato de potasio" no parece descabellada.

Entonces ¿queda alguna duda razonable de la absoluta indefensión que tienen los y las uruguayas respecto de la violación por omisión en materia del derecho a alimentos saludables? La norma que prohíbe su importación reduce sensiblemente las posibilidades de su uso en la futura elaboración de alimentos, pero aún resta poder evaluar el impacto negativo en la salud por su consumo durante el período de "laissez faire".

Igualmente, claro está, ésta no ha sido la única violación a la seguridad alimentaria, ya que la brutal crisis económica que ha sufrido el país aumentó el número de personas que se ven obligadas a recolectar "alimentos de entre los residuos", y fomentó el emprendimiento-alimentario/gastronómico-casero. En otras palabras, el desarrollo de una "industria alimentaria/manufacturera informal", coadyuvada por la urgida búsqueda de "precios bajos" por muchas familias.

En este sentido, en los momentos de mayor agudización de la crisis, proliferaron en comercios barriales y ferias vecinales, ofertas de ravioles que hacían imposible "que los rellenos fueran lo que debían ser". Las regulaciones de mercado, promovieron una especie de "ensayo cuasi-experimen-

---

[21] *La IMM sancionará a más panaderías por usar un producto cancerígeno*. En: La República. 15 ene. 2004.
Clausuraron las cuatro panaderías que utilizaban bromato de potasio – IMM aguarda resultados de otros análisis. En: Ultimas Noticias.
Otras tres panaderías serán clausuradas por IMM – Al igual que en los casos anteriores se constató el uso del aditivo prohibido en la elaboración del pan. En: El País. 21 ene. 2004.
Clausuran otras tres panaderías por utilizar bromato de potasio en la elaboración del pan – Arana dijo que la comuna puede cerrar los conflictos en caso de reincidencia. En: La República. 21 ene. 2004.
*IMM reitera inspecciones a panaderías – Bromato de Potasio***.** En: El País. 18 feb. 2004.

[22] *El MSP analiza prohibir por decreto importación de producto cancerígeno*. En: La República. 14 ene. 2004.
Salud Pública estableció obligatoriedad de declarar utilización del bromato de potasio – Deberá presentarse todos los meses declaración jurada de su comercialización. En: Ultimas Noticias. 16 ene. 2004.

[23] *Para IMM las medidas de control no son suficientes – Formato de Potasio*. En: El País. 16 ene. 2004.

[24] *Prohibirán importación de bromato de potasio - IMM Clausuró panaderías que usaban esta sustancia*. En: El Observador. 14 ene. 2004.

[25] *Piden a Arana nombres de empresas infractoras – El Partido Nacional quiere saber quiénes atentan contra la salud.*
En: La República. 19 ene. 2004.
Presentan denuncia penal contra panaderías – Colorados contra quienes usan Bromato de Potasio.
En: La República. 19 ene. 2004.
Jueza citó a responsables de 19 panaderías de la capital – Se investiga empleo de Bromato de Potasio, una sustancia prohibida.
En: El Observador. 20 feb. 2004.

[26] *Un año después de la harina contaminada con FOSARIUM – El bromato nuestro de cada día*. En: El País. 6 mar.2004.



Hospital de Clínicas. © Andrés Cribari

tal" en la que los más pobres "continuaron consumiendo en tanto no tuvieran (a posteriori) evidencias inmediatas de un daño a su salud". Empero, los daños y riesgos potenciales en el consumo de alimentos elaborados sin los controles bromatológicos correspondientes, son inestimables.

La venta de carne, chacinados y embutidos "clandestinos", la comercialización de miel adulterada, la proliferación de bebidas tipo cola sin habilitar, son algunos ejemplos, de las violaciones a la seguridad alimentaria que se hicieron evidentes en el año que pasó[27].

[27] *IMM procura incautar equipamientos de las fábricas ilegales de alimentos.* En: La República. 25 mar. 2004.

Caso Maykol Cardozo
¿Sólo falta de recursos?

El adolescente Maykol Cardozo falleció el 8 de noviembre de 2003 en el Hospital Maciel. Había recorrido durante varios días, diversos centros asistenciales de Salud Pública, mientras su salud se agravaba cada vez más. Su situación clínica cuando ingresó al Hospital Maciel -según el informe de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)-, era de un fallo multisistémico grave.

La bacteriología que se le realizó reveló un estafilococo meticilino resistente, que según posteriores comunicados del Ministerio de Salud Pública (MSP), es sensible al antibiótico suministrado adecuadamente.

Mientras la denuncia judicial por mala praxis iniciada por su madre, Deivi Cardozo, sigue su curso entendemos pertinente exponer una síntesis de los hechos más relevantes, y también del resultado de la investigación administrativa realizada por ASSE a solicitud de la señora Cardozo, y canalizada a través de la Asociación de Usuarios del Sistema de Salud (ADUSS).

Los hechos y el resultado de la investigación realizada por ASSE a solicitud de ADUSS

Maykol concurre el 3 de noviembre a la Policlínica de la Intendencia Municipal de Montevideo Parque Bellán. Dos profesionales médicos están en la asistencia. Una de las doctoras admite no haber prestado asistencia ya que no era un caso de urgencia. La otra médica asiste al paciente en forma correcta e instruye a la madre.

En definitiva ASSE advierte: *"incumplimiento a la normativa vigente en lo que hace a una omisión en cuanto a la no confección de la historia clínica (Decreto 258/92 y 202 del Marco Regulatorio)".* Pero no señala incumplimiento respecto a la asistencia prestada por las dos profesionales médicas.

Maykol y su madre concurren a la Emergencia del Hospital de Clínicas el 5 de Noviembre de 2003.

En la ficha que se llena a su ingreso, llama la atención -según copia que obtuvo Serpaj- cómo algunos datos personales, que pueden llegar a ser muy importantes, se ingresan erróneamente: concretamente el sexo (se coloca 'sexo femenino') y el domicilio (se inscribe un número de puerta de cinco dígitos cuando corresponde uno de cuatro).

Del Clínicas es derivado al Instituto de Traumatología donde recibe atención orientada exclusivamente al traumatismo del miembro inferior. Consta en la historia clínica, pero ésta no tiene firma. El Instituto informa quiénes estaban de guardia el 5 de noviembre y los médicos admiten haber estado ese día, pero informan por escrito no estar en condiciones de realizar un informe médico atento al tiempo transcurrido y al alto número de consultas realizadas en la emergencia.

Interrogados sobre los hechos, ninguno

de los profesionales identifica como propia la letra de la historia clínica de Maykol.

En definitiva: *"De la actuación del Instituto de Traumatología se destaca que la historia clínica no fue suscrita por el o los profesionales actuantes. Esto constituye una irregularidad administrativa relevante... En este sentido se entiende que corresponde, llevar adelante una investigación administrativa que permita determinar quién o quiénes fueron los profesionales que asistieron a MC, quién escribió la historia clínica, así como las eventuales responsabilidades en el caso por las omisiones administrativas detectadas".*

"Impericia"

También se realizaron varias consultas telefónicas al Servicio de Salud de Asistencia Externa (SSAE), evacuadas por esa vía sin envío de un médico. En este caso no se cuenta con registro de audio, ni medio informático, ni formato escrito *"lo que hace imposible analizar la pertinencia de la conducta recomendada",* dice el informe de la investigación.

Las emergencias no están obligadas a llevar un archivo de las consultas que se les realizan. Entonces, se concluye que *"no existe en el hecho una omisión administrativa registrable".* Y se recomienda iniciar el empleo de archivos para registrar las atenciones solicitadas.

Luego de ser atendido en el Instituto ingresa de nuevo a la Emergencia del Hospital del Clínicas. Según ASSE, surgen "*aspectos contradictorios"* con relación a los profesionales actuantes en ese momento, de acuerdo a las notas y declaraciones de la madre, la historia clínica, informes y declaraciones de los profesionales.

En la investigación se toma en cuenta la actitud de la madre y *"se descarta que su relato en el interrogatorio no hubiera permitido a los médicos conocer aspectos patológicos relevantes para el caso. Asimismo, la actitud diligente y aplicada al cuidado de su hijo aleja, y prácticamente descarta, que pudiera negar u ocultar hechos..."*

En cuanto a los médicos actuantes - uno de ellos en calidad de docente, según el informe- se señala: *"ostentan en su formación curricular un nivel de conocimientos que supera la media médica habitual. En este aspecto debe considerarse especialmente que contaban en el centro asistencial con todos los medios a su alcance, así como otras jerarquías científicas para emitir interconsultas (grado 3 de guardia)".*

Según el informe, tanto un médico como otro declaran que interrogaron al paciente y le destinaron el tiempo necesario; pero en las conclusiones de ASSE se descarta que la cadena interrogatorio-trasmisión se hubiera interrumpido o deformado, por tanto: *"Ambos profesionales no actuaron con la pericia media exigible que les hubiera permitido acceder a datos de vital importancia".* Y añade que las *"contradicciones surgidas del actuar médico tanto en el interrogatorio como en el examen físico, reafirman el <u>concepto de impericia</u>..."*

Argumenta que *"esta división coincide con el criterio sustentado a fs.307 de la investigación administrativa del Hospital de Clínicas, en el sentido de que resulta altamente probable que los aspectos centrales de la historia clínica y el interrogatorio le fuera aportado por los médicos actuantes, lo que en el caso reforzaría el concepto <u>de diligencia deficiente de los médicos actuantes"</u>.*

Respecto al diagnóstico y al alta del paciente, el informe concluye que: *"la historia clínica (...) no menciona ningún aspecto que permita orientarse al punto"*.

“Error diagnóstico inexcusable”

En cuanto a los informes escritos presentados por el practicante (que fue exonerado de responsabilidad en razón de su condición de estudiante) y uno de los médicos actuantes, a ASSE le surgen algunas dudas.

La investigación consideró *“lo largo, minucioso y detallado”* de los informes, que fueron realizados luego de conocido el desenlace final, transcurrido cierto tiempo; consideró el volumen de pacientes que cada uno de los médicos reconoce asistir en cada guardia.

Así, concluyó que sobre tales informes, *“existe una duda razonable en relación a su contenido”. “También existe una duda razonable en relación a quién otorgó el alta al paciente, aspecto no menor…”*. La madre de Maykol sostiene que lo hizo una persona de sexo femenino, mientras que el doctor actuante dice haberlo hecho personalmente. También *“llama la atención que al momento del alta el paciente requirió un certificado médico, el cual está suscrito por un profesional que no es el doctor xx”*.

Según la investigación de ASSE, *“nos encontramos con una historia clínica pobre e incompleta (donde se destacan omisiones, defectos y falta de anotaciones asistenciales), y que siendo el documento más idóneo para evaluar la asistencia médica cuestionada y denunciada en el caso, la misma trasunta un claro descuido y omisión. Los mismos actuantes que suscribieron con su firma la misma, son responsables de su correcto llenado, por lo tanto existe en el caso una clara negligencia de los participantes al respecto.*

En suma: *“surge que los médicos no actuaron con la diligencia médica exigible, siendo responsables de un error diagnóstico inexcusable…”*

Empero, ASSE sostiene que *“el error diagnóstico de los médicos antes mencionado, no tiene vinculación directa con el desenlace final del paciente, en virtud de que el agente causal identificado no estaba al alcance del conocimiento médico medio…”*

“En suma, la asistencia médica brindada configura a priori a juicio de esta División, aspectos de impericia y negligencia, sin que el desenlace final sea una agravante de ésta.”

Como conclusión final respecto a las carencias de infraestructura de planta física y organización del servicio de emergencia del Hospital de Clínicas, el informe de ASSE transcribe las conclusiones de la Comisión Investigadora del referido centro de Salud Pública: *“…necesariamente se deberá comenzar a recorrer un camino que nos dirija a una mejora sustancial y profunda del Departamento de Emergencia del Hospital de Clínicas. De otro modo no será posible garantizar que no se produzcan hechos tan lamentables como éste”.*

Finalmente ordena el envío de las actuaciones a la Comisión Honoraria de Salud Pública -conforme al artículo 26 de la Ley 9.202- y solicita una consulta a la División Jurídico Notarial para saber si corresponde dar cuenta de la investigación y sus resultados al Juzgado Penal.

Soy Maykol, tengo 15 años.*
Hoy hace 6 meses que fallecí.

Seis días antes mi mamá me desinfectó una picadura sin importancia en mi brazo derecho.
A la mañana siguiente fuimos a la Policlínica Entre Vecinos porque mi brazo estaba hinchado y tenía fiebre: no me atendieron; no había médico.
Fuimos a la Policlínica Parque Bellán: no me atendieron; hicimos 4 horas de cola pero los números se acabaron con la persona que estaba justo delante de mí.
Volvimos de tarde: un analgésico, un antibiótico y hielo.

A las 24 horas comencé con vómitos y dolor en mi pierna derecha. Me ahogaba al respirar y tenía manchas rojas en mi espalda.
Llamamos pidiendo ambulancia del Ministerio de Salud Pública: me la negaron.
Nos diagnosticaron por teléfono: reacción alérgica al antibiótico.

Fuimos al Hospital de Clínicas.
La fiebre subió a 40º C, mi cuerpo se llenó de manchas rojas, mi brazo seguía infectado, el dolor en mi pierna era insoportable, tuve convulsiones. Mi madre corría intentando conseguir un médico que me examinara, obteniendo únicamente más recetas para analgésicos y antialérgicos.
Me dieron el alta.

Al día siguiente insistimos con el M.S.P. y ellos insistieron con los analgésicos y antialérgicos.
De madrugada ya fue tarde... tuve vómitos de materia negra que denotaban la infección generalizada.
Quedé paralizado, hice un paro respiratorio y me internaron en el C.T.I. del Hospital Maciel.
El cóctel de antibióticos llegó tarde.

¿Mala praxis y negligencia?

Tuve mil proyectos: fui muy estudioso porque quería ser abogado. Fui deportista porque soñé con representar a mi país en un mundial de fútbol.
Amaba a mi familia, amaba a mis amigos y sobre todas las cosas era muy feliz.

Quienes extrañamos a Maykol pedimos justicia: una investigación justa, objetiva y responsable.

El Hospital de Clínicas "perdió" la historia clínica...
Emergencia del M.S.P "perdió" el registro de llamadas en solicitud de asistencia...

Ayúdanos a exigir justicia retransmitiendo este mail en señal de apoyo a todos tus contactos nacionales o en el extranjero y a

ministro@msp.gub.uy
subsecretario@msp.gub.uy
Ayúdanos a no dejar que el sistema y los médicos sin vocación maten a nuestros hijos.

SI ESTUVISTE EL 05 DE NOVIEMBRE DE 2003 EN LA EMERGENCIA DEL HOSPITAL DE CLINICAS, O SABES DE ALGUIEN QUE HAYA ESTADO POR FAVOR COMUNICATE CONMIGO PORQUE NECESITO TU AYUDA.

Deyvi Rut Cardozo
devi_dge@hotmail.com

* Hemos decidido incorporar el contenido del mail que ha hecho circular la madre de Maykol como testimonio de vida y de lucha por sus derechos, que nos convoca a la reflexión.



Plomo

© Andrés Cribari

Niños contaminados*

En julio de este año fueron realojadas las familias que vivían en el asentamiento Rodolfo Rincón. Estaban contaminadas por plomo, y los niños son los más vulnerables por esa causa. El realojamiento, positivo en sí mismo, merece ser mirado en perspectiva, repasando el proceso y teniendo en cuenta que aún continúan sin solución muchos otros casos.

El primer caso de contaminación por plomo en la zona de La Teja (Montevideo), se diagnosticó en el segundo semestre del año 2000 cuando a Joaquín, un niño de nueve años, se le realizó una plombemia (análisis de cantidad de plomo en sangre). Presentaba síntomas que podían ser producto de una contaminación por plomo, pues no se encontraban otras causas posibles a sus problemas de salud. Varios fueron los casos diagnosticados luego, en 2001, en la zona 14 de Montevideo[1] y en la ciudad de Canelones. Tal circunstancia determinó que, en abril el Hospital Pereira Rossell abriera una policlínica especial para atender a niños menores de 14 años con niveles de 20 o más microgramos de plomo por decilitro de sangre que no tuvieran cobertura médica pública o privada: “la policlínica del plomo”.

Uruguay considera aceptable una can-

* Autor: Equipo de investigación del proyecto: *Reconfiguración de espacios organizativos y participación ciudadana* CSIC - Udelar

[1] Barrios La Teja, Tres Ombúes, Pueblo Victoria, Nuevo París, Belvedere.

tidad menor a diez microgramos de plomo por decilitro de sangre en los niños, pero en algunos países desarrollados no puede llegar a siete microgramos por decilitro de sangre.

Durante 2001 se realizaron mediciones en asentamientos, terrenos y escuelas del zonal 14 y se encontró un grado importante de contaminación en varios lugares. El valor considerado aceptable en terrenos a escala internacional es de 140 microgramos de plomo por kilo de suelo. En el asentamiento de INLASA, ubicado -en La Teja sur- en los terrenos y construcciones de la ex metalúrgica Industria Laminada SA, los valores oscilaron entre 1.000 y 3.000 microgramos por kilo de suelo.

En el asentamiento Rodolfo Rincón -en La Teja norte- los valores oscilaron entre 800 y 1000 microgramos por kilo de suelo. También se encontraron escuelas cuyos suelos presentaban hasta 290 microgramos de plomo.

Los vecinos de la zona afectada se movilizaron formando comisiones a fin de exigir al Estado soluciones para las familias con niños contaminados y la necesidad de abandonar los terrenos contaminados.

Así se iniciaron juicios contra la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland (Ancap); el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM); considerados por los vecinos como responsables de la contaminación.

Una pieza fundamental en el proceso de soluciones para esta problemática fue el entonces fiscal de Corte, Dr. Óscar Peri Valdez, quien realizó la mediación entre las comisiones barriales y el Estado. Se conformó entonces un grupo de trabajo integrado por ocho vecinos, asesores del fiscal de Corte, docentes y estudiantes de la Facultad de Ciencias.

Peri se convirtió en representante de los vecinos en la Comisión Interinstitucional integrada por delegados del Mvotma, del Ministerio de Salud Pública (MSP), de la IMM y de Ancap.

La intermediación del fiscal de Corte logró que el Ministerio de Defensa a través de la Brigada de Ingenieros Nº1 del Ejército Nacional, en conjunto con la IMM,

Datos ambientales

Los alimentos, el aire, el agua y el suelo/polvo son las principales vías potenciales de exposición a este metal.
Los niveles de plomo presentes en el ambiente varían ampliamente en el mundo y dependen del grado de desarrollo industrial y urbanización.
Las áreas de mayor contaminación son en general peri-industriales y/o de alta densidad del tránsito automotor cuando se utiliza nafta con plomo.
Las construcciones antiguas contribuyen a la contaminación cuando tienen cañerías de agua plomadas y/o pinturas con alto contenido de plomo.
Las principales vías de ingreso son la respiratoria y la ingestión.
Los niños son especialmente vulnerables porque sus organismos absorben mayor cantidad de plomo, están en etapa de desarrollo neurológico, tienen menor capacidad de almacenamiento y están en mayor contacto con el suelo y el polvo.

Niveles en Sangre

Los niveles de plomo en sangre se utilizan para conocer la dosis absorbida.
Si bien el plomo no es necesario para el organismo humano, la mayoría de la población tiene cierto grado de contaminación. Estudios internacionales permiten establecer Niveles Admisibles por debajo de los cuales no cabe esperar efecto tóxico.
En los niños se admiten valores de hasta **10 mcg%** (microgramos por decilitro de sangre) y en adultos de hasta **25 mcg%.**

Efectos Tóxicos

Entre **10 y 19 mcg%**, algunas investigaciones muestran una disminución del desarrollo intelectual con mayor incidencia de trastornos del comportamiento y del aprendizaje en el niño. Entre **20 y 44 mcg%** pueden aparecer trastornos bioquímicos (sin síntomas) y alteraciones neurocomportamentales. Los primeros efectos tóxicos detectables clínicamente (síntomas) se observan con valores **mayores a 45 mcg%**. Las intoxicaciones severas ocurren con valores **mayores a 70 mcg%**.

el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y los vecinos, limpiaran la cañada Victoria en todo su trayecto y el colector Alaska. El Ejército a su vez realizó trabajos de hormigonado en tres escuelas de la zona donde se había detectado contaminación de suelos.

La IMM y el Mvotma acordaron realojar a las familias cuyos niños tuviesen alto grado de contaminación, porque sanitariamente no es suficiente la atención y tratamiento: deben ser alejados de la fuente de contaminación. Pero los traslados sufrieron varios aplazamientos y los plazos prometidos no se cumplieron: uno de los terrenos comprados por la IMM para que el Mvotma construyera casas resultó estar contaminado. Así, los realojos se produjeron a través de un programa ministerial por el cual el Estado alquila viviendas para las familias afectadas.

En febrero de 2002 tres trabajadores de la fábrica de baterías Radesca, ubicada en el barrio Peñarol (Montevideo), fueron internados en el sanatorio del Banco de Seguros del Estado al detectarse que su sangre contenía entre 50 y 76 microgramos de plomo por decilitro de sangre, cuando lo aceptable para los adultos es hasta 25 microgramos.

Entre 2001 y 2002 varios fueron los casos de contaminación con plomo denunciados en otros barrios de la capital e interior del país. Por ello, los afectados conformaron el Movimiento Nacional por la Vida y contra la Contaminación con Plomo: vecinos de La Teja, La Blanqueada, Peñarol, Colón, Camino Maldonado, Aduana, Malvín, Belvedere, Paso Molino, Rodolfo Rincón, Nuevo París; de los departamentos de Canelones, Soriano, Colonia; obreros y jubilados de Radesca y del sindicato de metalúrgicos.

Una causa importante de la contaminación con plomo en el país se le adjudica a Ancap, por la utilización del tetraetilo de plomo como antidetonante en la nafta súper.

La empresa estatal se había comprometido a dejar de producir nafta con plomo antes de 2004. En noviembre de 2003 cumplió: sustituyó el tetraetilo de plomo

Tratamiento

El tratamiento con antídotos quelantes, se plantea a partir de **valores superiores a 25 mcg%** cuando este valor se asocia con alteraciones bioquímicas o clínicas.
El tratamiento antidótico puede movilizar en forma masiva el plomo, de los sitios de reserva hacia el sistema nervioso, y ocasionar mayor daño. Tiene además efectos colaterales, por eso cada decisión terapéutica debe ser estrictamente evaluada.

por el Metil Terbutil Eter (MTBE). Pero fue una buena noticia que duró poco tiempo: se denunció que el MTBE es un peligroso contaminante químico, prohibido en varios países por cancerígeno.

El sábado 3 de julio de 2004 se produjo un hecho de importancia significativa para las familias afectadas por la contaminación con plomo: el Mvotma y la IMM inauguraron un complejo habitacional de 92 viviendas en las calles Ariel y Confederada (zona 13 de Montevideo), para familias con niños que presentaban altos grados de contaminación. Procedían fundamentalmente del asentamiento Rodolfo Rincón, aunque también de otras partes de Montevideo.

Las viviendas (denominadas Núcleos Básicos Evolutivos) tienen un ambiente que funciona como sala y cocina, un dormitorio y un baño. Cuentan con jardín, patio y espacio para construir dos habitaciones más.

El Mvotma se comprometió a brindar asesoramiento técnico y, a las familias más numerosas, bloques, arena, portland, tirantes y chapas para la construcción.

Cada familia debió entregar, como pago inicial, cinco unidades reajustables (UR)[2]. Luego, una cuota mensual de una UR[3] durante cinco años.

En caso de no poder pagar con dinero -verificación mediante- los beneficiarios pueden saldar la cuenta con trabajo comunitario.

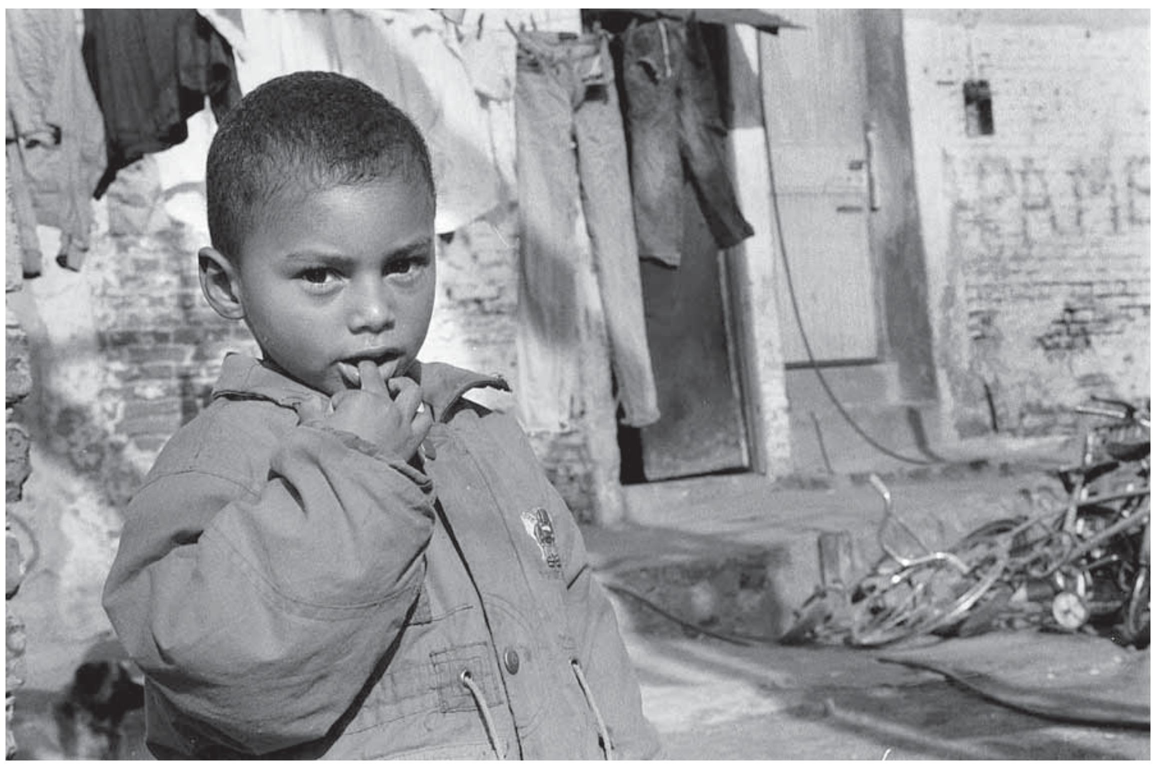
El complejo cuenta con un dúplex destinado a un consultorio del MSP para atención por contaminación con plomo.

El barrio lleva el nombre de Carlos Pilo. Los vecinos reconocieron así, el día de la inauguración, el trabajo realizado por ese hombre -militante y vocero de las familias afectadas- durante casi cuatro años, desde que se descubrió el primer caso de contaminación con plomo en La Teja. La Comisión del Premio Ambiental de Montevideo también distinguió a Pilo y a la Comisión Vive sin Plomo.

Dos días después de la inauguración del complejo y luego que los vecinos se mudaran, sus antiguas casas del asentamiento Rodolfo Rincón fueron destruidas por el Estado, que también se hizo cargo de limpiar el terreno a fin de que nadie más pueda vivir en ese lugar.

Si bien con esa inauguración se alcanzó un logro importante por el cual los vecinos lucharon durante varios años, todavía les queda mucho por hacer: el asentamiento de INLASA aún se encuentra en territorio altamente contaminado.[4]

[2] Unos 1.185 pesos uruguayos (41 dólares), en julio de 2004.
[3] Julio de 2004: 237 pesos uruguayos (8 dólares). Noviembre de 2004: 245 pesos uruguayos (9 dólares).
[4] Fuentes: Periódico zonal El Tejano (2000/ 2004) y entrevistas a protagonistas en el marco de la investigación "Reconfiguración de espacios organizativos y participación ciudadana", CSIC, Universidad de la República.


© Andrés Cribari

Medidas Preventivas

Para controlar la contaminación es necesario conocer cuál es su origen, identificar la o las fuentes y actuar sobre ellas.
Podemos contribuir a controlar la contaminación en el hogar mediante las siguientes medidas:
Realizar la limpieza con paños húmedos o agua, evitando levantar polvo.
Frecuente lavado de manos. Siempre antes de ingerir alimentos.
Lavado frecuente de juguetes infantiles, sobre todo aquellos que se llevan directamente a la boca.
Estar atento y evitar que el niño se lleve a la boca restos de pinturas descascaradas.
No utilizar agua caliente directamente de la canilla para beber o cocinar.
Lavado de frutas y verduras crudas.
Dieta con aporte de hierro y calcio.

Fuente: Departamento de Toxicología de la Facultad de Medicina y Centro de Información y Asesoramiento Toxicológico.

Transgénicos

Nuestra soberanía alimentaria en riesgo

Con la liberación para su siembra de la soja transgénica RR y posteriormente de los eventos de maíz (Mon 810 y Bt 11) se pone en riesgo aún más, la soberanía alimentaria y se echa por tierra los esfuerzos por posicionar al país en el mercado internacional como país natural, justamente bajo el eslogan: "Uruguay Natural".[1]

A partir de la liberación de los cultivos transgénicos, surgen planteos de oposición desde diversos ámbitos de la sociedad: optar por el uso o no de los cultivos transgénicos en el Uruguay es estratégicamente vital para un país que tiene al sector agropecuario como uno de los principales soportes de su economía.

En nuestro país como en toda la región del cono sur latinoamericano, se está afectando la soberanía alimentaria, o sea el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agrarias, decidiendo en forma soberana: **qué, para qué, cuándo y cómo producir.**

Tierras uruguayas, extensas y fértiles

En los últimos 30 años ha desaparecido casi la mitad de los productores familiares uruguayos. Algunos se han transformado en asalariados rurales, otros han emigrado hacia las ciudades[2], con la consiguiente concentración en la propiedad de la tierra.

En 1970 había 77.163 explotaciones rurales que en 2000 descendieron a 57.131. Su tamaño aumentó debido al avance de la forestación y de la soja con más de 650 mil hectáreas y 280 mil respectivamente. Esas tierras, en su mayoría están en manos de extranjeros, que las arriendan o las compran beneficiados por la ley de sociedades anónimas.

La decisión de esta apertura indiscriminada a la utilización de transgénicos es además, una demostración más de la ausencia de políticas que favorezcan la instrumentación de una política comercial coherente para el sector agroexportador.

El Uruguay es un país que cuenta con un gran potencial económico, basado en los 16 millones de hectáreas de tierra fértil, uno de los niveles más altos por habitante en el mundo, aumentado esto por los valores agroecológicos que aún se conservan en nuestros ecosistemas. Es decir, que cuenta con enormes ventajas para posicionarse como destacado productor de alimentos de calidad sanos y abundantes, para nuestros ciudadanos y los de países importadores.

Para dar un marco adecuado a las posibilidades potenciales del país se legisló, en el año 2000 (Ley Nº 17.283), sobre la Protección del Medio Ambiente. Entre los aspectos salientes de esa normativa, en su Artículo 6, inciso a), señala:

[1] Autor: Leonardo de León. Rel-UITA.

[2] PIÑEIRO, D. Detrás de los números. En: semanario Brecha 17/09/03.

"La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible". Aspecto que se complementa con el inciso b) de ese mismo artículo:

"La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas".

Por otro lado, organismos como "Uruguay XXI", Ministerio de Turismo, Instituto Nacional de Carnes (INAC), además de distintas empresas del sector agropecuario (por ejemplo: frigoríficos PUL y Tacuarembó), intentan desarrollar sus productos bajo el estatus de "Uruguay Natural".

Un comunicado internacional del Instituto Nacional de Carnes titulado: "*La carne uruguaya proviene de animales que no consumen organismos genéticamente modificados*", trata de demostrar que nuestros ganados consumen pasto y que no hay especies forrajeras transgénicas en el país, cosa que es cierta. En realidad el comunicado está reafirmando que no es indiferente el tema de los transgénicos al mercado mundial de la carne y hay que salir a hacer propaganda de nuestra condición de carnes naturales.

Sumado a esta propuesta comercial, en el año 2000, Uruguay fue calificado como el sexto país más natural del mundo en el ranking de Sustentabilidad Ambiental del World Economic Forum.

Como ya señalamos, optar por el uso o no de los cultivos transgénicos en el Uruguay es estratégicamente vital para un país que tiene al sector agropecuario como uno de los principales soportes de su economía. Pero no lo han interpretado así, quienes introdujeron y comprometieron al Uruguay en este tema, ya que el mismo no ha sido discutido para tomar una decisión por parte de la sociedad civil: las gremiales de productores, las organizaciones de consumidores, la Universidad, las organizaciones no gubernamentales. Tampoco fue discutido ampliamente por el Parlamento Nacional. Ahora, después de la insistencia de varias organizaciones civiles, y cuando en la zafra 2003/2004 el área de soja resistente a glifosato alcanzó las 260.000 hectáreas y las 1.200 de maíz Bt, el país comienza a vislumbrar esta situación.

La comunidad científica, a través de la Facultad de Agronomía ha cuestionado fuertemente la autorización del maíz transgénico Bt Mon 810. También los sectores productivos uruguayos han marcado una posición contraria al uso de los transgénicos en general; y el rechazo ha sido mayor para el caso del evento Mon810. Así lo demuestran las posiciones tomadas por algunas de sus gremiales, como por ejemplo: Federación Rural (FR), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), Movimiento Agropecuario del Uruguay (MADUR), y la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU); También se han hecho públicas las posiciones de connotados dirigentes de la Asociación Rural (ARU).

Algunas reflexiones

El uso de cultivos transgénicos en nuestro país será el golpe de gracia para el sector agropecuario que enfrenta una crisis inédita que abarca a la mayoría de los productores.

Esa tecnología agudizará las adversidades para los pequeños y medianos productores; profundizará el proceso de concentración y tenencia de la tierra, ya que es una tecnología que requiere de escala, lo que está pasando en Argentina lo demuestra; generará una dependencia mayor con las transnacionales; perderemos un sitial donde la calidad nos caracteriza, y con ello limitaremos nuestra actividad comercial.

La Unión Europea ve con buenos ojos la opción que ha tomado Uruguay por lo natural, y así lo expresaron recientemente alguno de sus representantes: "*El Uruguay maneja una política de identificación y comercialización innovadora, agresiva tratando de implantar la marca Uruguay (...) El país está tratando de implantar la marca Uruguay, Carne Natural y Carne Orgánica en los mercados internacionales*".[3]

Por lo tanto reafirmamos que el Uruguay recién comienza a desarrollar una imagen de "País Natural", una marca. Nada aporta la utilización de una tecnología como la de los transgénicos. Esta estrategia de país permitirá diferenciar nuestros productos, y posicionarnos como líderes en la producción de alimentos naturales y orgánicos.

El sector agropecuario debe concebirse desde una perspectiva integradora, teniendo en cuenta al menos tres dimensiones: **ambiental, social y económica**. De este modo, es posible visualizar en qué medida la expansión de un rubro productivo resultará positiva o negativa, no sólo con relación al impacto económico que provocará sobre el sector, sino también los efectos sociales y ambientales que generará. En algunos casos, la producción y el crecimiento económico se contradicen con el bienestar de la gente y la conservación de los recursos naturales.

En consecuencia, según el modelo al que se apuesta, es legítimo dudar de la sustentabilidad del crecimiento del agro uruguayo. La creciente concentración de los recursos y del capital, la continua pérdida de autonomía de los productores familiares y la emigración rural, afectan negativamente la equidad social en el campo.

Para plantear soluciones capaces de revertir esta situación es necesario reconocer que las principales demandas de los productores familiares -responsables de la mayor parte de la producción de alimentos- no apuntan a la difusión de las plantas transgénicas, sino que reclaman la implementación de políticas agrarias que vayan más allá de lo productivo, adecuadas a sus necesidades y a las del resto de la ciudadanía.

Un último párrafo para diferenciar "crecimiento económico" de "desarrollo". El aumento de las hectáreas sembradas de soja significa una expansión económica que genera ganancias para unos pocos, que las trasladan al exterior. Simultáneamente, la calidad de vida de los habitantes del interior del país -Nueva Palmira es un ejemplo- se deteriora aceleradamente y las zonas rurales se siguen despoblando.

[3] Embajadora Stella Zervoudaki, jefa de la Delegación de la Comisión Europea en Uruguay y Paraguay. En: diario El País (Uruguay) 11 abr. 2003.



© Artigas Pessio

Nuevo marco jurídico a partir del plebiscito constitucional

A través de los mecanismos de democracia directa, organizaciones sociales nucleadas en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), respaldadas por el 64,6% de la ciudadanía, lograron incluir en la Constitución de Uruguay la consideración del agua como un derecho humando fundamental, sentando las bases para que la gestión de los recursos hídricos sea pública y atienda criterios de participación social y sustentabilidad. Además de modificar sustancialmente la situación en Uruguay, este hecho marca un importante precedente internacional, por tratarse de una de las primeras experiencias de incluir un derecho ambiental en la constitución de un país a través de la democracia directa.[1]

El pasado 31 de octubre, junto a las elecciones nacionales, el pueblo uruguayo respaldó una iniciativa de la CNDAV y modificó la Constitución: "*El agua es*

[1] Autor: Carlos Santos, de la ONG REDES-Amigos de la Tierra

un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales", señala ahora el Artículo 47 de la Constitución, en la sección Derechos, deberes y garantías.

Establece además, que esos servicios serán prestados "*exclusiva y directamente*" por el Estado, y que los criterios de gestión de los recursos hídricos deberán estar basados en la participación ciudadana y la sustentabilidad.

El mecanismo de democracia directa fue puesto en marcha por la CNDAV. Esa comisión se conformó en 2002 como respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el Gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país.

Esta privatización comenzó en el departamento de Maldonado, con la presencia de la multinacional francesa Suez Lyonnese Des Aux en primer lugar; luego continuó con la española Aguas de Bilbao.

Al igual que en la mayoría de los casos de privatización de agua registrados en el último año a lo largo del planeta, tales privatizaciones tuvieron consecuencias negativas.

Desde el punto de vista social, se excluyó a amplios sectores del acceso al agua potable por no poder cubrir el costo de la conexión al servicio. Servicio que por otra parte se degradó considerablemente en su calidad, con respecto al que prestaba la empresa estatal. Tanto, que los organismos de contralor recomendaron que el agua no se consumiera directamente ya que no presentaba condiciones de potabilidad.

Desde el punto de vista económico, el "negocio" fue pésimo para el Estado uruguayo. No sólo las empresas no cumplieron con los cronogramas de obras previstos en los contratos, sino que no hicieron efectivo el pago de los cánones previstos, acudiendo a una serie de reconsideraciones contractuales con el Estado, que asumió las pérdidas ocasionadas en cada caso.

Desde el punto de vista ambiental, la empresa Aguas de la Costa (subsidiaria de Suez) fue responsable de la desecación de la Laguna Blanca, la que utilizaba como fuente para la potabilización. Precisamente por esta causa, los vecinos del departamento de Maldonado han iniciado un juicio por daño ambiental a la empresa.

Resistiendo a la privatización

Las reacciones a la privatización del agua fueron diferentes de acuerdo a las particularidades de cada uno de los lugares donde se ha aplicado en Uruguay.

Los reclamos de la zona balnearia estuvieron centrados en la calidad del agua y el precio de los servicios: "Agua Si, robo, No" es el lema de la Liga de Fomento de Manantiales, una de las organizaciones de vecinos de la zona.

En las zonas carenciadas de Maldonado la acción de las organizaciones barriales ha centrado su lucha en la defensa de las "canillas populares" (postes surtidores).

Estas canillas fueron instaladas en diferentes zonas del país por la administración pública, para asegurar el abastecimiento de agua potable a las poblaciones que no tienen acceso al servicio. El costo de esta prestación así como su instalación corre por cuenta de la OSE (Obras Sanitarias del Estado, la empresa estatal encargada de la gestión del agua potable y el saneamiento).

En las dos zonas concesionadas de Maldonado, las empresas privadas tomaron como una de sus primeras acciones la eliminación de estas canillas populares, como estrategia de presión para lograr ampliar el número de conexiones a la red.

En el caso de la zona de Manantiales, a pesar de que la empresa logró retirar las canillas populares, los sectores de menos recursos continuaron fuera de la red de agua potable, debido al alto costo de conexión exigido por la concesionaria.

Las soluciones de los habitantes de la zona han respondido a las diferencias socioeconómicas: algunos han excavado sus propios pozos semisurgentes, con cierto grado de inseguridad, ya que existe un vacío legal en cuanto al autoabastecimiento de agua en zonas en donde se haya concesionado a terceros el abastecimiento de agua; otros han optado por desarrollar sistema de recolección de aguas pluviales como único medio de abastecimiento.

Esta última estrategia ha sido la adoptada por un grupo de familias que ocupan terrenos ubicados a pocos metros de la zona turístico-residencial.

Estas opciones han sido válidas por las características naturales del entorno, que permite este tipo de estrategias: los predios cuentan con espacio suficiente para realización de pozos o para instalar estos drenajes pluviales.

Las reacciones en la ciudad de Maldonado fueron diferentes. Si bien la concesionaria privada comenzó con la eliminación de las canillas populares en muchas de las denominadas zonas carenciadas, en algunas de ellas se le presentaron fuertes resistencias.

En el barrio San Antonio III, en el momento de pasaje del servicio privado al público, la empresa anunció la eliminación de la canilla, y tuvo suspendido su funcionamiento por un día. Pero la comisión barrial de San Antonio, con cerca de diez años de trabajo comunitario, logró que las autoridades locales intercedieran ante el concesionario por el mantenimiento de la canilla que abastece al barrio, aún cuando el costo del servicio corre por cuenta de la propia municipalidad.

Hacia una visión social del agua

El trabajo de la CNDAV partió de una visión del agua opuesta a la visión que promueven las multinacionales. Enfrentada a la visión mercantilista del agua, la reforma constitucional promueve la consideración del agua como un bien común y su acceso como un derecho humano.

El sistema electoral uruguayo prevé que una reforma constitucional de iniciativa ciudadana deba contar con el apoyo del 10% del electorado para ser elevada luego a la consideración de toda la ciudadanía, en conjunto con las elecciones nacionales (legislativas y presidenciales).

En Uruguay, los plebiscitos han sido el mecanismo tradicional de los movimientos populares para resistir primero al autoritarismo de la dictadura militar y luego a las "reformas" privatizadoras de los gobiernos neoliberales.

En octubre de 2003, un año después de conformada, la CNDAV presentó ante el Parlamento las 283 mil firmas necesarias para la realización del plebiscito de reforma constitucional, poniendo en marcha el mecanismo de plebiscito que se realizó un año después junto a las elecciones nacionales.



© Artigas Pessio

El agua contra todo

La resultado del plebiscito del agua el pasado 31 de octubre fue una verdadera victoria social. La CNDAV constituye un amplio abanico de organizaciones sociales y políticas enfrentadas a la concepción mercantilista del agua.

Entre sus fundadores se cuentan organizaciones como la Comisión de Defensa del Agua y Saneamiento de Costa de Oro y Pando, la Federación de Funcionarios de OSE, REDES-AT (Red de Ecología Social, Amigos de la Tierra, Uruguay) y el Programa Uruguay Sustentable. Luego de conformada se amplió, incluyendo a la coalición de izquierda (el Frente Amplio, ganador de las elecciones realizadas el mismo 31 de octubre) y a uno de los sectores mayoritarios del Partido Nacional.

Sin embargo, a pesar de este respaldo político, el tema del plebiscito por el agua fue secundario en la agenda política y mediática. A esto se agregó que tanto las empresas privatizadoras, como las empresas de agua de otros sectores (por ejemplo, las embotelladoras) así como sectores empresariales conservadores (latifundistas, forestales, arroceros) realizaron un fuerte lobby político y mediático contra la reforma.

En los meses previos a la campaña, el FMI polemizó públicamente con la CNDAV. El organismo internacional negó que "impusiera" condiciones al Gobierno uruguayo y rechazó la responsabilidad atribuida por la CNDAV al contenido de


© Artigas Pessio

la Carta Intención de 2002.

Los intereses de las multinacionales de agua instaladas en el país están afectados además por la disposición especial *Z"* establecida en el texto de la reforma, según la cual: "*la reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de ésta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas*".

Esto, en opinión de la CNDAV, elimina la posibilidad de que las empresas recurran al mecanismo de apelación a Tribunales Arbitrales internacionales -generalmente en la órbita de la Organización Mundial del Comercio-, para demandar al Estado uruguayo por el "lucro cesante" afectado.

El trabajo que permitió el triunfo de la propuesta de reforma constitucional estuvo basado en un trabajo social de base, que logro transmitir el espíritu y el contenido del articulado.

El auspicioso resultado del plebiscito abre las puertas para la elaboración de una política de aguas que parta de una visión de este recurso como bien común, y lo gestione públicamente, en base a criterios de participación social y sustentabilidad.

Al mismo tiempo, la reforma implica un antecedente internacional -hasta ahora inédito- en la defensa del agua a través de una norma constitucional, asegurando además la consideración de los recursos hídricos como un derecho humano fundamental, su gestión pública y participativa, desde la perspectiva de la sustentabilidad.



© Artigas Pessio

Organizaciones que integran la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida

Asociación de Remitentes
Casa Bertolt Brecht
Centro de Viticultores de Uruguay
Comisión Barrial Zona Oeste
Comisión de Defensa del Agua y Saneamiento de Costa de Oro y Pando
Comisión Nacionalista en Defensa del Agua
Conosur
Convergencia Socialista
Coordinadora del Barrio Sur y Adyacencias
CUA - Consumidores del Uruguay Asociados
Docentes de la Facultad de Ciencias y Facultad de Ingeniería
ECOS – Coordinadora de Radios Comunitarias
Federación de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland)
Frente Amplio - Encuentro Progresista - Nueva Mayoría
FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria)
FEUU (Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay)
FFOSE (Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado)
FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua)
Liga de Fomento de Manantiales
MADUR (Movimiento Agropecuario del Uruguay)
Movimiento por la Utopía
Partido Nacional - Todo por el Pueblo
Partido por la Seguridad Social
Partido Verde Ecologista
PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores)
Proyecto Solidario Cultural Sayago - SODEC
REDES - Amigos de la Tierra Uruguay
UITA – Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación
Unión de Mujeres del Uruguay
Uruguay Sustentable



Texto de la Reforma Constitucional aprobado el 31 de octubre de 2004

"ARTÍCULO 47.
Agréguese:
El agua es un recurso natural esencial para la vida.
El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.
1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:
a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.
b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.
d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico.
Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.
2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

ARTÍCULO 188.- Agréguese:
Las disposiciones de este artículo (referidas a las asociaciones de economía mixta) no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento.
Disposiciones Transitorias y Especiales
Agréguese la siguiente:
Z") La reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de ésta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas.



© Rosario Cornalino

Vivienda digna

Peripecias de un derecho humano

Situación actual y perspectivas*

Reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos así como en la legislación nacional al respecto, el derecho a la vivienda hoy en el Uruguay dista mucho de ser una realidad.

Pasaron más de 30 años de promulgación de la excelente Ley de Vivienda (N°13.728) -por citar el último gran esfuerzo legislativo en la materia-, que se mantiene vigente con algunos decretos modificativos.

Los gobiernos posteriores no han hecho un uso adecuado de tal normativa, ni se han instrumentado acciones en la dirección correcta, para abordar el problema: con los programas ejecutados apenas se ha mitigado el déficit histórico de vivienda.

El fenómeno más visible por la gravedad que reviste, aunque no el único, es el de la explosiva formación y crecimiento de los "asentamientos" (cercano al 10% anual acumulativo en los últimos años), que provoca una situación de extrema gravedad socio-urbana.

* Autor: arquitecto Raúl Vallés, docente de la Facultad de Arquitectura, asesor de la Federación de Cooperativas de Vivienda de Ahorro Previo. Fue integrante del equipo de coordinación y redacción del Plan Quinquenal de Viviendas 2006-2010 de la Cosoco.

Si consideramos el derecho a la vivienda como el acceso a un hábitat adecuado a las necesidades materiales y culturales de cada individuo o grupo familiar, vemos que el fenómeno es de tal complejidad que no se agota ni se resuelve con la construcción material de una "casa"; necesita de un abordaje integral.

Podemos decir que la "solución habitacional" es un problema fundamentalmente de "acceso" y "permanencia" [1]. Con ese marco es necesario abordar el problema desde varios temas relacionados: el sistema de tenencia, el de producción, de financiamiento; la vivienda aislada o asociada, el tipo de vivienda, su costo, su capacidad de adaptación, de mantenimiento, su estado de conservación, los aspectos tecnológicos y de diseño y su relación con el sistema urbano y territorial, constituyen todos aspectos a considerar en forma integral.

El "déficit" entonces no es sólo "cuantitativo" sino también "cualitativo".

Aportes recientes:

La Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República (Cosoco)

La Universidad de la República (Udelar) se propuso en 2003, un espacio de discusión, investigación y propuestas sobre una agenda muy extensa de temas, con una base amplia de participantes de la sociedad civil, tanto de las organizaciones sociales como empresariales o institucionales.

La Facultad de Arquitectura propuso la realización de una "Mesa de Vivienda y Financiamiento" cuyo resultado fue un Plan de Vivienda elaborado de acuerdo a pautas enunciadas a principio de 2003, con el aporte activo de diversas organizaciones. Sus resultados y los acuerdos alcanzados se hicieron públicos en octubre de 2004.

Este hecho tiene un enorme significado: por primera vez se confrontó la diversidad de opiniones e intereses -incluso contrapuestos- en la búsqueda de acuerdos en torno al tema.

Durante muchos meses se actuó en régimen de mesa de trabajo y sección plenaria continua, y las propuestas fueron discutidas pormenorizadamente por un grupo de representantes de las siguientes organizaciones:

Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (sector Banco Hipotecario), Cámara de la Construcción del Uruguay, Coordinadora de asentamientos irregulares de la zona 9, Movimiento Tacurú, Federación de Cooperativas de Vivienda de Ahorro y Crédito, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Ramas Afines, Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

Se consultó también a: Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas, y a Frente de Inquilinos. El equipo universitario estuvo formado por los responsables del informe, un equipo técnico de trabajo, otro de apoyo, y asesores técnicos especializados.[2]

Diagnóstico:

La consideración de déficit cuantitativo y cualitativo para evaluar la situación actual y la formulación de propuestas plantea desde el principio una modalidad de "Diagnóstico propositivo".

Para la elaboración del diagnóstico

[1] Mesa de Vivienda y Financiamiento.
[2] En este trabajo se citan parte de las conclusiones y propuestas realizadas.

se han manejado datos de diversas fuentes, fundamentalmente del último Censo de Población y Vivienda del año 1996 y proyecciones a 2003 en algunos casos, la Encuesta Continua de Hogares (ECH), investigaciones de la Unidad Permanente de Vivienda y del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República; aportes de investigaciones específicas como las desarrolladas por el Ing. Benjamín Nahoum, el Arq. Jorge Di Paula y el Instituto Intec.

Entre los datos manejados pueden anotarse:

La conformación de los hogares; los cambios en las estructuras etáreas; porcentajes de adultos mayores por departamento y población joven; condiciones de actividad e índices de desocupación; cambios en el papel de la mujer en el hogar; jefes de hogar por sexo y por grupos de edades; situación de los ingresos en los hogares por tramos; número de hogares por vivienda, entre otros.

Entre las familias por debajo de la línea de pobreza hay una tendencia al crecimiento de los hogares monoparentales con jefatura femenina y al embarazo adolescente en hogares en general extendidos [3].

Se ha evaluado el tema de los arrendamientos, su afectación en las familias con ingresos más bajos así como la información sobre desalojos y lanzamientos.

En este tema surge claramente que mientras la incidencia de los alquileres sobre el ingreso promedio de los hogares, experimentó un descenso en términos porcentuales del orden del 25% desde 1987 a la fecha, se registró un aumento de su incidencia de casi un 30 % en el 20% más pobre en igual período [4].

Eso tuvo dramáticas consecuencias para los sectores más vulnerables. Según datos de la Suprema Corte de Justicia, entre 1987 y 1997 se produjeron 100 mil desalojos por malos pagadores, y se incrementó un 500% el promedio anual entre 1998 y 1999 [5].

El aumento explosivo de los asentamientos en ese período deja claro el vínculo que existe entre ambos fenómenos.

La llamada "infantilización de la pobreza" es un fenómeno nuevo en Uruguay con el mayor guarismo de niños pobres respecto al porcentaje de pobreza total, en América Latina. La pobreza infantil es seis veces mayor que la pobreza de la tercera edad [6].

La posibilidad de acceso a una vivienda decorosa es cada vez más incierta para estos sectores; tampoco se resuelve el acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Se diagnosticó también sobre las necesidades emergentes del *stock* construido de viviendas.

Se han agravado las situaciones de hacinamiento y promiscuidad, al disminuir el m^2 de vivienda por habitante y el número de habitantes por habitación.

La construcción casi exclusiva de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE, de 30 m^2) como utilización del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización ha agravado esta situación ya que la "evolución" posterior, ni se financia ni se gestiona.

Con la autoconstrucción en asentamientos aumenta la precariedad al tiempo que se verifica un incremento de viviendas vacías en áreas bien servidas por efecto de la especulación y falta de estímulos desde

[3] Hogares urbanos en Montevideo, según tipo de familias. 1996: nuclear con hijos: 36%, nuclear sin hijos, 16,5%; monoparentales: 9,7%; unipersonales, 16%; extendido 20,3% y compuesto, 2%. Cifras muy similares se dan en el interior urbano. Fuente: AGUIRRE, R. 1998. Sociología y Genero.

[4] En: Revista Propiedades (172).

[5] Ibid. (163) p. 44.

[6] KAZTMAN, R. ; FILGUEIRA, F. 2001. *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay.*

el Estado o del mercado para su ingreso al circuito del arrendamiento o venta.

Se ha constatado también un alto porcentaje de viviendas tanto de origen privado como producidas por el sistema público, que presentan gran variedad de patologías. Así se aumenta el porcentaje de viviendas no recuperables.

El fenómeno más notorio a nivel socio-urbano, diagnosticado hace ya varios años por el ITU de la Facultad de Arquitectura -citado en varios estudios, artículos e investigaciones sobre el tema-, es el Despoblamiento de las Áreas Centrales y simultáneamente la gran Expansión Periférica y Metropolitana de Montevideo.

Se manejan datos del período intercensos (1985-1996) que en su mayoría se han agravado en años recientes.

En ese período, los 62 barrios más céntricos pierden más del 10% de su población (la Ciudad Vieja perdió 20%). Se produce así una disminución del peso relativo de la vivienda (del 29,9 al 22,4%) y del número promedio de habitantes por hogar.

Pero las áreas periféricas aumentan un 13% su población, y en el cinturón metropolitano -fuera del departamento- llega a un 35% . Se dieron fenómenos explosivos como la Ciudad de la Costa con un 97% de crecimiento [7].

Algunos factores que combinados contribuyeron a la conformación del déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas:

-La citada expansión periférica desregulada contribuye a la segregación urbana y falta de accesibilidad y conectividad de amplios sectores de población.

-En el período intercensos crece el número de viviendas no conectadas a sistemas de evacuación por red general.

-Se han priorizado programas de alcance físico y social limitado como la acción directa a través de los Núcleos Básicos y Credimat (prestamos para materiales) que no lograron llegar a la población más pobre.

-No hubo apoyo para los sistemas que han demostrado mayor eficiencia en la relación inversión-producto obtenido, como el sistema cooperativo ya sea de ayuda mutua o de ahorro previo.

-Falta de adecuación de la tipología de vivienda a los cambios en la conformación de los núcleos familiares.

-Tanto la homogeneidad funcional como tipológica en los conjuntos habitacionales genera limitaciones a la ocupación de diversos grupos de población, y a la posibilidad de incorporar otras áreas como activos económicos (locales para desarrollo de actividad laboral, etc.).

-El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) no ha logrado mitigar el déficit actual. En doce años de gestión (hasta 2002) esa cartera había construido unas 29 mil viviendas, cuando la demanda en el sector de 0 a 60 UR [8] de ingreso se sitúa en 15 mil anuales.

Respondió en forma ambigua e insuficiente al tema de los asentamientos precarios; no logró evitar su crecimiento ni reducir los niveles de marginalidad.

Tuvo altos costos de construcción. En-

[7] DI PAULA, J. *Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbanometropolitana de Montevideo.* En: Revista Vivienda Popular (8) : p. 42.

[8] Entre 0 (cero) y 14.700 pesos uruguayos (535 dólares al 26/11/04)

tre 1999 y 2002 para construir un NBE (de 32 m^2) gastó de 15 mil a 20 mil dólares. Y cada vivienda para pasivos (de 42 m^2) le costó entre 45 mil y 50 mil dólares.

- Con respecto al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), si bien su situación se agravó a partir de la crisis de 2002, su gestión anterior estuvo muy lejos de una administración adecuada: falta de eficiencia, clientelismo endémico, promoción de programas inadecuados para la demanda, alta morosidad de su cartera (55%), entre otros aspectos.

El manejo de altos costos en los programas ha generado buena parte de la distorsión en la producción de la vivienda de interés social.

La Ley de Fortalecimiento Financiero (17.596) limita su actuación a 50 millones de dólares, y le prescribe otorgar préstamos sólo a personas físicas lo que deja sin financiación a las cooperativas, fondos sociales, entre otros [9].

El BHU no tiene hoy capacidad ni respuesta para atender a decenas de miles de ahorristas.

Cuantificación del Déficit

En función de la dinámica poblacional -con particularidad en la fuerte emigración-, la falta de un censo reciente y diversas formas de estimar la cantidad y calidad del *stock* construido, existen interpretaciones diversas con respecto al déficit cuantitativo habitacional.

Nos basaremos aquí en el citado trabajo reciente de la Cosoco por tratarse de una investigación basta y consensuada por actores diversos.

El déficit absoluto se conforma con el déficit acumulado al año 1996 (último censo), la cantidad de viviendas producidas tanto por el sector público como privado, la formación de nuevos hogares y la obsolescencia del *stock* construido.

El siguiente cuadro forma parte de la información de diagnóstico de la Cosoco y la estimación de estos valores se ha realizado sobre la base de cálculos de B. Nahoum, datos del BHU y Mvotma y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

A su vez podemos mencionar que la demanda primaria es la cantidad de viviendas que es necesario proveer para no aumentar el déficit. Se ha estimado, tomado la formación de nuevos hogares (6.237) y la obsolescencia (7.473). El resultado es de unas 14 mil viviendas anuales [10].

Para abatir el déficit en 20 años se estiman en 17.736 [11] las unidades nuevas, sin considerar acciones sobre lo ya construido. Esto requiere de una inversión anual de 30 millones de unidades reajustables (270 millones de dólares) [12]. Pero la recau-

Estimación déficit habitacional a diciembre 2003

COSOCO Mesa de Vivienda y Financiamiento

Déficit acumulado a 1996		64,000
Construcción públicas de viviendas		-45,169
Construcción privada de viviendas		-48,000
Déficit por formación de nuevos hogares		49,896
Déficit por obsolescencia		59,784
	Total	80,511

[9] Cosoco. Basado en información de AEBU (Banco Hipotecario).

[10] Grupo de trabajo, Cosoco, Mesa de Vivienda y Financiamiento.

[11] Ibid.

[12] Según cálculos al 26/11/04.

dación anual por el impuesto a las retribuciones personales (IRP) apenas supera los 10 millones de unidades reajustables.

Hemos mencionado la importancia del déficit cualitativo que básicamente refiere al *stock* existente y sus carencias tanto en lo constructivo (en particular la falta de servicios higiénicos adecuados) como en lo funcional (los índices de hacinamiento, promiscuidad y falta de otros servicios que se verifican).

Se debe considerar tanto la ampliación necesaria por carencia de espacio, como el mantenimiento o acciones de complementación y refacción.

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) y el último Censo son las fuentes que se toman para su cuantificación.

De un total de 775.499 hogares en todo el país se ha determinado que unos 149.683 (casi un 20%) están en situación de hacinamiento [13], según la definición de la Ley de Vivienda que estima el número de ocupantes por habitación en relación con la edad y el sexo.

Se ha cuantificado que en función del hacinamiento, la cantidad de dormitorios adicionales necesarios sería de 152.753 [14].

En cuanto al mantenimiento del parque habitacional construido (959.116 viviendas permanentes de un total de 1.028.925) y según las estimaciones del tipo de reparación (pequeña, mediana o importante y por franja de ingresos) sería necesario intervenir en el mantenimiento unas 37.000 viviendas al año.

El otro factor a considerar en el déficit cualitativo es la ubicación relativa en la ciudad, su accesibilidad a los servicios, y otros aspectos relacionados.

Objetivos de un Plan de Vivienda

Un capítulo fundamental del acuerdo alcanzado en el marco de la Mesa de Vivienda y Financiamiento de la Cosoco lo constituye el cuerpo de objetivos generales y particulares. Los mismos abarcan una visión amplia e inclusiva del tema.

Intentaremos en apretado resumen informar sobre sus principales aspectos.

En los objetivos generales se resalta el carácter "integral" debiendo abarcar al conjunto de la población con énfasis en las situaciones de mayor carencia; deberá ser "participativo" afirmando el manejo democrático del problema; estará "integrado" a los planes de desarrollo general; deberá tener "continuidad" para asegurar la evolución y la permanencia de la producción.

Será "multimodal" ofreciendo soluciones diferentes para problemas diversos. Y finalmente deberá ser "sustentable" y "eficiente".

En cuanto a los objetivos particulares, éstos se desarrollan en relación con distintos tipos de necesidades:

"Cuantitativas" en términos de abatimiento del déficit y los plazos.

"Físicas y espaciales", reconociendo no sólo los mínimos habitables sino también las modalidades cambiantes en el uso del espacio habitado, los diferentes tipos de intervención posibles según sea obra nueva o actuación sobre el *stock*, reciclajes, etc., el rol del diseño en la búsqueda de un hábitat estimulante, entre otros.

En cuanto a las necesidades "sociales" se recomienda la aplicación de políticas diferenciadas y selectivas, favorecer la he-

[13] Datos elaborados por la Soc. Mariana Cabrera.
[14] Según el Ing. B. Nahoum.

terogeneidad y la cohesión social contemplando la perspectiva de género y el problema del hacinamiento.

Establecer pagos diferenciados según los “ingresos” de la población y relacionar el Plan con la “economía en su conjunto”, utilizando la política de vivienda como dinamizadora de la economía y distributiva de ingresos, racionalizando y controlando costos en los emprendimientos.

También se vincula con el “desarrollo urbano y el acondicionamiento territorial” proponiendo su coordinación y articulación con el planeamiento urbano, buscando una adecuada relación de la vivienda con los lugares de trabajo, el aprovechamiento de las áreas con mejores servicios, las áreas vacantes centrales e intermedias; abordar el tema de los asentamientos irregulares combatiendo el desarraigo, la segregación y el tema de la marginalidad en forma integral.

Se plantean objetivos con relación al “régimen de tenencia” y las “modalidades de producción”: se enfatiza priorizar aquéllas que han demostrado mayor eficiencia desde el punto de vista económico, social, habitacional y urbano.

Con relación al “sistema productivo” y a la “tecnología”: se plantea utilizar las más adecuadas a los recursos y necesidades del país, incentivar la investigación y la evaluación.

Finalmente, con relación a la “gestión” los objetivos plantean un manejo democrático y participativo de los recursos, enfatizando la importancia de consolidar el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización y su formación con ahorro público y privado, y en general la planificación de la política habitacional.

Propuestas

El conjunto de “líneas de acción” que se proponen en el marco del Plan mencionado básicamente responde al cuerpo de objetivos enumerados y deberá estar apoyado en instrumentos jurídicos, financieros o técnicos, algunos ya planteados y otros que tendrán que elaborarse a tales efectos.

Vivienda Nueva. Implica considerar distintas modalidades que respondan a las nuevas necesidades, de nueva planta o reciclaje, la vivienda completa o de desarrollo progresivo y los distintos modos de producción y tenencia.

Densificación de Áreas Consolidadas. Aprovechamiento y ocupación de estructuras edilicias y lotes baldíos con diversas modalidades de intervención.

Asentamientos Irregulares. Considerar las diversas situaciones para su regularización, consolidación o mejora de su infraestructura o realojo, con la participación de los actores institucionales y sociales.

Arrendamiento de Interés Social. Herramienta de reinserción de sectores marginados e incorporación al sistema en condiciones seguras de buena parte del *stock*.

Mantenimiento y Mejora del *stock* Existente. Acciones orientadas a la cualificación de lo existente y ocupación de la construcción a través del pequeño o mediano constructor.

Formación de una Cartera Inmobiliaria. Herramienta fundamental en el manejo del valor de la tierra urbana. Incorporación de terrenos y fincas al desarrollo de programas y pautas para su adjudicación.

Urbanización e Infraestructura. Criterios de formación de ciudad, dotación de lotes con servicios.

Vivienda y Producción. Desarrollo de programas que incorporen actividades complementarias a las residenciales.

Conclusiones

El tema de la vivienda o el "derecho a la Vivienda" no se reduce a una mera cuantificación, carencia o estado de situación. Su abordaje está en relación con una mirada integral que defina el problema en forma amplia pero reconociendo su complejidad.

Esa mirada debería ubicar el tema definitivamente como un problema de "hábitat", concepto integrador que lo sitúa no como la "construcción" de viviendas sino como un problema "habitacional".

Como lo dice la Cosoco, es un tema de "acceso " y "permanencia" más que de "solución".

Como queda expresado, la estimación de la necesidad o déficit, las carencias en lo cualitativo forman parte del universo de la insatisfacción.

El abordaje del tema en los próximos años deberá tener en cuenta aquellas situaciones de emergencia que no admiten demora como primera medida paliativa, pero tendrá que orientar la política general de vivienda dentro de una visión esencialmente socio-urbana.

Este concepto encierra una fuerte idea en lo económico ya que las políticas habitacionales conjugan un doble valor en las inversiones: la dinamización del mercado laboral y de insumos y el ahorro futuro que significa accionar en forma racional y planificada.

Las situaciones emergentes de expansión periférica con altos costos en servicios y accesibilidad, el fenómeno de la urbanización precaria, los asentamientos y sus consecuencias de segregación y marginalidad tienen y tendrán altísimos costos para el Uruguay de los próximos años.

Propuestas como la densificación de las áreas centrales, el apoyo a través de subsidio para el arrendamiento de interés social en aquellos sectores más vulnerables o el manejo de una cartera de tierras y de fincas como herramienta de planificación, entre otras, apuntan no sólo a la racionalización de los recursos sino también a la construcción de un tejido social y urbano más justo y democrático.

El país tiene experiencias de autogestión de los procesos de producción de vivienda con resultados notables, en permanente autoevaluación a través de la práctica. Las cooperativas de viviendas o los fondos sociales han producido la mejor calidad y cantidad de vivienda por unidad reajustable invertida desde la creación de la Ley de Vivienda.

La clase política dominante ha postergado estos procesos a nuestro juicio por dos motivos:

1) No son programas que admitan el clientelismo en los destinatarios o en las adjudicaciones a empresas.

2) Por tratarse de procesos participativos y democráticos que generan una dinámica de crecimiento y madurez en los cooperativistas -pasando de receptores pasivos a encargaos de tomar decisiones-, quienes construyen su habitar como opción y no como condición.

Será necesario entonces una búsqueda de recursos con decisión y creatividad para enfrentar el derecho a la vivienda, entendiendo que no se trata de un "gasto" sino de una "inversión" cuyo retorno se mide en beneficio social, equidad y economía urbana.



© Artigas Pessio

La equidad educativa en Uruguay*

La conceptualización de la equidad educativa como "igualdad de oportunidades educativas" remite a la ya clásica distinción entre "el punto de partida" y "el punto de llegada". Cuando el énfasis se pone en el "punto de partida" la cobertura del sistema educativo resulta fundamental, mientras que cuando el centro es el "punto de llegada", el concepto de equidad queda íntimamente ligado al de calidad educativa puesto que la realización de aquel principio no es posible sin el logro de éste. En palabras de García Huidobro:

"Los afectados por un proceso educativo de mala calidad enfrentan una modalidad primaria de desigualdad social que, por estar ligada al equipamiento de las personas (y por lo tanto a la posibilidad de generar acciones efectivas en los dominios ligados a la calidad de la vida), se comporta como una desigualdad generadora de mayor desigualdad" (1996:7).[**]

En esta línea, Reimers distingue cinco niveles de "oportunidad educativa" y establece las condiciones en las que se basa cada uno de ellos:

(i) La oportunidad de matricularse en

* Autora: Magister Esther Mancebo

** GARCÍA HUIDOBRO, J.E. (1996). *Equidad y educación en Chile.* Santiago: mimeo.

el primer grado de la escuela primaria, lo que demanda tres condiciones: buena salud del niño, una escuela a distancia razonable del hogar del niño y la disposición de los padres para matricularlo.

(ii) La oportunidad de aprender lo suficiente en ese primer grado para completarlo con un dominio suficiente de las destrezas pre-académicas que permita continuar aprendiendo en la escuela. Las condiciones de este nivel son: la matriculación en la escuela, la asistencia con regularidad, la madurez y buena salud del niño, maestros competentes, tiempo y recursos pedagógicos.

(iii) La oportunidad de completar cada ciclo educativo. Este nivel de oportunidad es una función de los dos anteriores y también de la matrícula y asistencia por parte del niño, pesando mucho los fracasos escolares tempranos.

(iv) La oportunidad de que, habiendo completado el ciclo, los graduados tengan las destrezas y los conocimientos comparables a los de otros graduados del mismo ciclo. Para este nivel de oportunidad educativa, las condiciones son los tres niveles previos y también que las escuelas puedan dar "valor agregado" al desarrollo de cada niño en proporciones iguales a las necesidades de los niños y en función del nivel sociocultural de origen. Este cuarto nivel requiere entonces políticas compensatorias, políticas de discriminación positiva a favor de los grupos de más bajos ingresos y menor capital cultural.

(v) La oportunidad de que lo aprendido en el ciclo sirva al graduado para acceder a otro tipo de oportunidades económicas y sociales, para expandir sus opciones de vida. La existencia de mercados laborales y sociedades que sean meritocráticas y democráticas constituyen las condiciones de este nivel de oportunidad educativa.

Si se entiende "equidad educativa" como "igualdad de oportunidades" y se combina la distinción clásica entre "punto de partida" y "punto de llegada" con esta

Tabla 1: Esquema analítico de la igualdad de oportunidades educativas

Ciclo educativo	Punto de partida	Punto de llegada*
Educación Inicial	Matricularse	Completar el ciclo
Primaria		Adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo
Ciclo Básico de Educación Media		
Segundo Ciclo de		Acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo
Educación Media		
Educación Terciaria		

Fuente: Elaboración propia basada en conceptos de Reimers (2000a).

* No se incluye el segundo nivel de oportunidades educativas que plantea Reimers –oportunidad de aprender lo suficiente en el primer grado– por estar referido específicamente al ciclo primario.

reciente diferenciación de "niveles de oportunidad educativa" hecha por Reimers[1], se llega al siguiente esquema analítico:

El grado de equidad-inequidad de oportunidades educativas vigente en un país debe ser pues evaluado en función del momento histórico y el nivel escolar; esto es, la igualdad de oportunidades educativas difiere entre un país y otro, entre un momento del tiempo y otro punto en la historia del mismo país, y entre el nivel educativo primario, medio y el superior. Tal el esquema de análisis que se sigue en este artículo en relación al panorama general de la igualdad de oportunidades educativas en Uruguay a comienzos del siglo XXI.

Considerando estrictamente la dimensión del acceso al sistema educativo, Uruguay ocupa un lugar destacado en la región aún cuando mantiene una brecha importante con el mundo desarrollado[2]:

(i) De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1999) Uruguay alcanza el lugar 45 en términos de su Producto Interno Bruto per cápita, pero si sólo se considera el componente de educación del IDH, Uruguay se ubica en el lugar 29; en la misma dirección, Uruguay integra, junto a Argentina, Chile y Costa Rica, un grupo de "países de desarrollo educativo avanzado" que claramente se despega del resto de la región latinoamericana.

(ii) No obstante lo anterior, si se compara el capital humano de Uruguay con el del conjunto de los países y, especialmente, con los de mayor desarrollo, se constata que la brecha es muy amplia ya que mientras un 37% de la población de 25 a 34 años ha finalizado el ciclo secundario en cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) esta proporción asciende a 72%. A su vez, cuando se consideran los niveles educativos más avanzados (como el terciario o aún el segundo ciclo secundario) la posición del país desciende sustantivamente, en tanto la proporción de la población de 35 a 44 años que ha finalizado la educación terciaria es de 10% en Uruguay, prácticamente los mismos valores que en Argentina, Brasil, Chile y aún Paraguay, y sustancialmente por debajo del promedio de la OCDE, que es de 22%.

En cuanto a la cobertura y completitud de los distintos ciclos educativos puede señalarse que:

(i) En la educación inicial, Uruguay avanzó enormemente en los últimos años tanto en relación a sus antecedentes históricos como a los niveles alcanzados en otros países, incluso desarrollados. La cobertura era de 84,5% en 1998 al tiempo que estimaciones del año 2000 la ubicaron en 93%[3].

(ii) La Educación Primaria tiene una cobertura universal, lo que se verifica tanto en las altas tasas brutas de escolarización (TBE) como en las tasas netas (TNE).

(iii) En el Ciclo Básico de la Educación Media el país no ha conseguido aún una cobertura satisfactoria debido a la existencia de una brecha muy significativa entre una TBE de 85% y una TNE de

[1] REIMERS, F. (2000a). *Unequal schools, unequal chances.* Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University Press.

[2] MANCEBO, M. E. – TORELLO, M. et al (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector.* Washington DC: BID.

[3] Datos del Programa MECAEP de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

55%. Esto es, el Ciclo Básico recibe a algo más del 90% de cada generación de estudiantes, pero las altas tasas de deserción, repetición y rezago hacen que de él egrese solamente un 55%.

(iv) Este fenómeno se agudiza en el Segundo Ciclo de la Enseñanza Media, en el cual las TBE y TNE son del orden de 50% y 30%, respectivamente. A lo largo de la enseñanza primaria y media hay así dos momentos clave en términos de salida del sistema: el comienzo del primer ciclo y el inicio del segundo. La suma de estas sucesivas camadas de estudiantes que van dejando la educación determina, finalmente, que sólo uno de cada tres jóvenes de 20 años de edad haya logrado culminar la educación media[4].

(v) En la enseñanza terciaria se ha estimado la TBE[5] en 27,3%[6], lo que significa que apenas uno de cada tres jóvenes uruguayos en edad de cursar estudios terciarios lo estaba haciendo en 1995. El país se ubica 10 puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano pero en un nivel muy inferior al del mundo desarrollado, que se acerca al 60%. Por otra parte, el análisis del acceso a la educación terciaria en Uruguay muestra que entre los jóvenes que acceden al ciclo terciario hay una notoria subrepresentación de los sectores sociales menos educados y más desfavorecidos[7].

En cuanto a la adquisición de destrezas y conocimientos del ciclo las evaluaciones desarrolladas a lo largo de los años 1990 en primaria y la enseñanza media han revelado resultados de aprendizaje poco alentadores. A título de ejemplo, en el Censo de aprendizaje en terceros Años del Ciclo Básico de 1999, presentaron un rendimiento bajo o medio-bajo en Matemática el 43,7% de los estudiantes, en Idioma Español el 39,2%, en Ciencias Experimentales el 47,8% y en Ciencias Sociales el 20,7%. Además, entre los jóvenes que consiguen llegar al noveno año de escolaridad obligatoria hay una clara estratificación de aprendizajes: hicieron una prueba de Matemática insuficiente el 68,8% de los estudiantes de las escuelas técnicas, el 47,0% de los estudiantes liceales y el 20,4% de quienes asisten a liceos privados. Similarmente, las tasas de aprobación de los exámenes en el segundo ciclo son muy bajas: en 5º año aprueban Matemática un 34% de los alumnos de Humanística y algo más del 40% de las orientaciones científicas; en 6º salvan Física el 64% de los estudiantes de la opción Ingeniería y aprueban Derecho el 68% de la opción Derecho. Estas tasas de reprobación indican un mal aprovechamiento de los cursos por parte de los estudiantes y también reflejan desfasajes importantes en los procesos de evaluación y enseñanza.

Finalmente, en materia de acceso a oportunidades económicas y sociales del ciclo, se requiere la realización de estudios de panel que permitan seguir las trayectorias individuales a lo largo de varias décadas para medir con precisión en qué grado la educación permite a los individuos una mejora de su potencial productivo, el logro de mejores ingresos y el tránsito por canales de movilidad social ascendente. Se

[4] MANCEBO, M.E. – DE ARMAS, G. (2003). *La educación media en Uruguay al inicio del siglo XXI. Una mirada desde la perspectiva de derechos: acceso, calidad y equidad.* En: Unicef Oficina en Uruguay, Educación, derechos y participación. Aportes para la reflexión sobre la enseñanza media en Uruguay. Montevideo: Unicef.

[5] Para el cálculo de la Tasa Bruta de Escolarización del ciclo terciario se considera como grupo de edad en condiciones de asistir a dicho nivel, a las personas que tienen hasta cinco años más que el correspondiente a la conclusión de los estudios secundarios.

[6] Unesco. *Informe Mundial de la Educación 1998.* En: UDELAR. 2000, 7 Documento Nº 2.

[7] Estas investigaciones han tomado como fuente la Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).



© Artigas Pessio

trata, en definitiva, del tipo de análisis que realizó Boudon en su obra Education, opportunity and social inequality. Changing prospects in Western Society (1974), en la que vinculó la inequidad de oportunidades educativas (IOE) con la inequidad de oportunidades sociales (IOS).

En Uruguay no existen antecedentes de este tipo de estudios, por lo que el abordaje de este punto deba ser hecho con indicadores indirectos al fenómeno. Diversos estudios muestran que la educación es el factor que más incide en la desigualdad de ingresos entre los hogares y que dicha incidencia aumentó en la última década[8]. Para el caso de los egresados universitarios, Torello y Casacuberta[9] han estimado que la diferencia de ingresos a favor de un egresado universitario debidas a la diferencia de su nivel educativo es de alrededor de tres veces y media el ingreso de un trabajador con primaria incompleta. En la misma dirección, en un análisis del empleo de acuerdo a los niveles educativos de los trabajadores, Bucheli[10] encontró que la tasa de desempleo tiende a ser mayor cuanto menor el nivel educativo de los trabajadores, el crecimiento de la desocupación en el país a partir de 1995 no afectó a los trabajadores con educación terciaria completa[11] sino a quienes no alcanzaron tal nivel educativo, y el empeoramiento de la

8 KAZTMAN, R. - FILGUEIRA, F. – FURTADO, M. (2000). *Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay.* En: Revista de la Cepal nro. 72.

9 TORELLO, M. – CASACUBERTA, C. (2000). UDELAR (2000). *Las características socioeconómicas de la matrícula universitaria. Documentos de Trabajo del Rectorado N° 4.* Montevideo: Udelar, mimeo.

10 BUCHELI, M. (2000). *El empleo de los trabajadores con estudios universitarios y su prima salarial. Documentos de Trabajo del Rectorado N° 8.* Montevideo: Udelar, mimeo.

11 Para estos trabajadores el crecimiento de la desocupación se mantuvo en valores relativamente similares a lo largo del período que Bucheli estudia (1991-1998) (2000:7).

calidad del empleo a partir de 1994 afectó fundamentalmente a los trabajadores con menores calificaciones educativas.

Además de estos análisis de rentabilidad de la educación, CEPAL ha mostrado para América Latina la importancia del "umbral educativo", es decir el número de años de educación que deben cursarse como mínimo, en cada momento determinado, para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad (90%) de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Con una mirada global sobre la región, Franco y Sáinz afirman:

"Quienes tienen menos de 8 años de estudio, sólo podrán acceder a ocupaciones que les proporcionarán ingresos que se sitúan en torno a dos y media líneas de pobreza, que resultan insuficientes para un bienestar mínimo. En el otro extremo, quienes obtienen 12 o más años de estudio, se desempeñarán como técnicos, gerentes o propietarios y, en esas ocupaciones, obtendrán ingresos superiores a las cuatro líneas de pobreza. Quienes se encuentren en una posición intermedia (9-11 años de estudio) trabajarán como vendedores en general o profesiones similares, recibiendo un ingreso que, en ciertas etapas de su ciclo de vida –cuando hayan constituido una familia y sus hijos lleguen a la adolescencia–, puede no proporcionales un nivel de bienestar adecuado"[12].

En la mayoría de los países latinoamericanos dicho umbral se sitúa en 12 años, pero en el caso de Uruguay el mismo es de 13 años. Más aún, se podría hipotetizar que si la matrícula de la educación superior continúa su expansión -tal como ha sido previsto a través de recientes estimaciones sobre la evolución de la matrícula universitaria en el período 2000–2030[13]-, hay una alta probabilidad que se produzca un fenómeno de "devaluación educacional" por el cual la sociedad exija cada vez más años de educación para los trabajos calificados. En este escenario, en el mediano plazo, probablemente se requerirán más de trece años de educación para evitar la situación de pobreza.

En suma: Uruguay ha logrado un importantísimo grado de equidad en el acceso a la educación básica y media así como también en la completitud de la educación primaria. Ello constituye una base imprescindible para la intervención en las restante dimensiones del concepto de equidad educativa. Sin embargo, en materia de completitud, aprendizajes y oportunidades económicas y sociales, los datos revelan déficit importantes. Estos déficit atentan contra el ejercicio pleno del derecho a la educación de todos los uruguayos pero, además, suponen un inmenso riesgo para un país pequeño que no puede más que apostar a la educación de sus recursos humanos para lograr una inserción favorable en el complejo y cambiante mundo globalizado del siglo XXI.

[12] FRANCO, R. – SAINZ, P. (2000). *La agenda social latinoamericana de 2000.* En: Revista de la Cepal N° 37. Santiago.

[13] FERNÁNDEZ, A. – FIRPO, C.-PERERA, M. (2000). *Proyección de la matrícula universitaria. Período 2000-2030.* Documentos de Trabajo del Rectorado N° 3. Montevideo: Udelar, mimeo.

Decenio

Decenio de las NACIONES UNIDAS para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos (1995 – 2004). Resolución aprobada por la Asamblea General Nº 49/184 (en relación con el informe de la Tercera Comisión –A/49/610/Add.2).

Este año es el último correspondiente al Decenio aprobado por ONU para que los Estados partes realicen actividades, proyectos, materiales y tomen iniciativas específicas a favor de una educación de los derechos humanos. Por tal motivo, la Red Latinoamericana de Educación para la Paz y los Derechos Humanos diseñó una encuesta para que sus organizaciones integrantes evaluaran las acciones realizadas por los Gobiernos latinoamericanos en cumplimiento de estas disposiciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Serpaj-Uruguay, integrante de esta Red distribuyó la encuesta a lo largo del año pasado entre las dependencias estatales con competencias educativas, a saber: todas las intendencias municipales, los Ministerios de Educación y Cultura, del Interior y de Defensa Nacional, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República, las Comisiones de Educación y Cultura de ambas Cámaras. Como fecha límite de respuesta se planteó el 20 de noviembre de 2003.

Las respuestas recibidas fueron las de: la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, del Ministerio de Defensa Nacional, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Intendencia Municipal de Soriano.

Todas ellas tienen en común el señalamiento de actividades educativas concretas realizadas en torno a los derechos humanos, sin embargo, ninguna lo hizo en el marco del Decenio aprobado por la ONU. De lo que se desprende que el gobierno uruguayo nunca puso en práctica el Plan de Acción aprobado por la Conferencia General de la Unesco en su 28ª reunión, en París en el mes de noviembre de 1995.

Dicho Plan de Acción *"ofrece un punto de vista contemporáneo de los problemas relacionados con la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia. Fija los objetivos de esta educación, las estrategias y políticas para la acción y diversas orientaciones en el plano institucional, nacional e internacional"*. Para instrumentarlo, el gobierno nacional debía conformar una comisión integrada por representantes estatales y de la sociedad civil. Dicha comisión nunca fue formalmente constituida a lo largo del Decenio.

Asimismo, entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 2001, convocados por Unesco se reunieron en México representantes de la sociedad civil y de los gobiernos latinoamericanos, para realizar un avance respecto a la implementación del Plan de Acción en los países en el marco del Decenio.

En la oportunidad asistieron por Uruguay la Dra. Mariana Blengio por la Universidad de la República, el Ing. Jorge Brovetto a título personal y nuestra compañera Ana Juanche por Serpaj. No concurrió ningún representante oficial del Gobierno uruguayo.

Educación y Memoria

La importancia de integrar en las aulas, la enseñanza acerca de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura

El presente documento es un avance en la elaboración más colectiva de una fundamentación cuya finalidad es demostrar por qué es necesario incorporar a los programas de la educación Primaria, Secundaria, UTU y en particular en Formación Docente, la enseñanza acerca de las violaciones a los derechos humanos cometidas a la población durante la dictadura cívico-militar y sus efectos en la vida democrática actual.

Este material fue elaborado por un grupo de trabajo integrado por docentes y sicólogos, en sucesivas reuniones realizadas en el correr del año 2004, a instancias de Serpaj y Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.[1]

La experiencia de la sociedad uruguaya tras doce años de autoritarismo ejercido por la dictadura cívico militar entre 1973 y 1985 -que aplicó el terrorismo de Estado como política, con desapariciones de personas, torturas masivas, encarcelamientos, asesinatos, amenazas, persecuciones, destituciones, exilios, entre otros- no sólo permitió a sus titulares imponer sus políticas en ese período, prácticamente en todos los órdenes (economía, política, educación, salud, cultura, periodismo, en las instituciones...), sino que tenía como objetivos fundar una nueva sociedad que permaneciera en el tiempo más allá de la propia dictadura.

La resistencia de la sociedad uruguaya, expresada en numerosas formas, impidió que ese proyecto pudiera continuar y finalmente se recuperaron las libertades democráticas.

Sin embargo, con el alejamiento de los responsables de la dictadura no se resolvieron ni superaron las consecuencias de sus acciones. Lejos de ello, a casi veinte años de la recuperación institucional, permanecen sin resolver temas de gran importancia, que abarcan desde los más graves, relacionados con el derecho a la vida y a la justicia, hasta muchos otros que afectan la vida individual, colectiva e institucional. Se constituyen así, fuertes frenos para el desarrollo pleno de los derechos humanos en su sentido integral y para la profundización del sistema democrático.

Todos los gobiernos posteriores a la dictadura sostuvieron que el olvido debía ser la forma de resolver estos temas, hasta que se produjo un cambio en agosto de 2000, cuando se creó la Comisión para la Paz.

Con anterioridad, el argumento principal para reforzar el olvido como solución, consistió en alimentar una falsa opción entre la paz y la justicia, ante una población profundamente marcada por el miedo y el silencio.

Pero las demandas de verdad y justicia,

[1] Documento redactado en noviembre de 2004.

su necesidad de conocer y superar las secuelas, no han dejado de generar numerosas iniciativas destinadas a conocer, recuperar y elaborar ese pasado y comprender y superar sus expresiones actuales.

Por otra parte, los aportes de organizaciones e investigadores en diversas áreas, así como el conocimiento de las experiencias de otras sociedades que sufrieron procesos de dictaduras, han proporcionado argumentos abundantes para impulsar actividades de recuperación de las memorias y para reclamar la enseñanza del pasado reciente, especialmente la que se imparte desde el Estado.

En este sentido, las conclusiones de la Comisión para la Paz en su Informe Final, adquieren particular importancia, por cuanto es la primera vez que desde el Estado, se reconoce la sistemática violación a los derechos humanos cometidas desde esta institución que tiene como deber, velar por su protección. Consecuente con ese reconocimiento, en ciertas partes del documento, como por ejemplo en la que refiere a la educación en el Capítulo C, numeral 81, sugiere:

"Se promueva y fomente a todo nivel, con especial énfasis en los planes de estudio en general y en los procesos de formación de docentes y educadores en particular, un análisis objetivo y global de la triste realidad que vivió el país desde la década de los años sesenta y hasta mediados de los años ochenta, que rescate y valore una realidad completa y veraz y permita entender, asumir y reconocer, en toda su dimensión, las causas y los factores complejos y múltiples que incidieron para generar uno de los períodos más duros y trágicos de nuestra historia nacional. Se enseñe y estimule también a todo nivel, a partir del análisis crítico que se sugiere en el literal anterior, la plena vigencia de conceptos, valores y principios que hacen a nuestra garantía contra toda forma de violencia y arbitrariedades, tales como, entre otros, los siguientes: la democracia como instrumento formal, sustancial y único de convivencia; el diálogo y la solución no violenta de los conflictos y las divergencias; la tolerancia y el respeto por los derechos de los demás como vehículo para definir objetivos nacionales comunes, sin perjuicio de la diversidad que nos distingue como sociedad libre y pluralista; la consolidación plena del Estado de Derecho; la absoluta sujeción del Estado y sus agentes al marco de más estricta legalidad, y, en definitiva, la promoción y protección genuina de los derechos fundamentales del hombre".

Síntesis de intercambios en el grupo de trabajo

Entendemos que estas sugerencias están dirigidas al Estado, a las autoridades de la Enseñanza y también a cada docente. Habitualmente "el pasado" se relaciona con la enseñanza de la Historia, sin embargo el actual desarrollo del conocimiento, permite visualizar una diversidad de efectos que están presentes en la vida cotidiana individual, grupal, institucional, etc.

Es un tema que está vinculado a la economía (neoliberalismo), a la filosofía, a la moral, a la ética, a la enseñanza en valores. Tendrían que trabajarse los derechos humanos desde la escuela y para todos los niveles.

En nuestro país muchas cosas siguen igual, la sociedad continúa fracturada desde lo económico; la crisis manifiesta sus síntomas a través del desempleo, el exilio, la pobreza, la marginación social y cultural, la deuda externa...; culpas y responsabilidades que no se asumen ni se trabajan.

Entendemos que la enseñanza es uno de los medios de acceso a las verdades y uno de los medios de acceso al conoci-

miento porque permite interactuar con acontecimientos, interpretaciones y valoraciones en un espacio intergeneracional.

La educación, desarrollada en los criterios de una pedagogía crítica, permite hacer opciones diferentes y plantea posibilidades de cambiar la forma de pararse frente a la vida. Sin conocimiento no hay libertad posible.

La oficialidad de los hechos, de los datos ayuda al acceso a los conocimientos. La verdad oficializada da lugar a preguntas que van variando en los procesos de búsqueda por conocer la lógica de los hechos y el origen de las cosas. Estamos pensando en la enseñanza como instrumento para dialogar con las verdades en conflicto, despolarizar sociedades y específicamente aulas, donde por momentos se ven enfrentadas visiones y prácticas opuestas y aparentemente irreductibles.

Pensamos que el sistema democrático se construye democratizando el conocimiento, desarrollando el ejercicio del "saber" en el ejercicio de la "interpelación de las 'verdades", para encontrar y entender aspectos de nuestra identidad.

La construcción de la democracia es legal, institucional y ética. Entendiéndola en su carácter histórico, dinámico, abierto, permeable y perfectible, necesita de los ciudadanos, una actitud atenta a los cambios que se están produciendo en ella, sintiéndose parte en la construcción, entendiendo los valores que estamos promoviendo en el desarrollo de la convivencia, interpelándolos, participando críticamente.

La democracia se fortalece en la atención y la alerta ante valores antidemocráticos y autoritarios. La educación cumple un rol fundamental para el conocimiento de los mecanismos por la defensa de valores democráticos, enseñando también las construcciones institucionales antidemocráticas.

El tratamiento del tema en la enseñanza pública

El tema violaciones a los derechos humanos cometidas a la población durante la última dictadura y las marcas en el relacionamiento y la vida democrática actual, es para nosotros un tema tanto del Estado como de la sociedad civil.

Entendemos a la democracia como una construcción social en la cual el Estado tiene entre otras, la responsabilidad de construir políticas públicas, que fortalezcan lo democrático del sistema.

Con respecto a la dictadura, el Estado post dictadura tiene responsabilidades ante la sociedad que debe asumir. No es aceptable su pretensión de ignorar la experiencia vivida durante doce años y además, promover políticas de olvido.

Los gobernantes tienen como función, gestionar el poder del Estado organizado según la Constitución, que es el acuerdo más general y deben promover la participación en la construcción legal, institucional y ética de la democracia. La democracia anterior a la dictadura del '73, no resolvía los problemas de los ciudadanos, y cuando la población avanzó en sus demandas aun dentro de los marcos institucionales, las respuestas gubernamentales se caracterizaron por la aplicación de medidas autoritarias, hasta desembocar en la dictadura.

En este estadio de desarrollo, la democracia tiene que afirmar y desarrollar aquellas conquistas.

En nuestros talleres se plantea que no hay democracia sin saber y trabajamos el *saber* como un derecho político, un derecho y una obligación a tener conocimiento y a

ejercer un rol participativo responsable. El saber para tener información y el saber para tener acceso a formas de estar en la sociedad. *"Conocer cambia la manera de pararse frente a la vida"*, expresó una docente en un taller.

Este derecho a *saber* da paso a hablar de *la verdad*, *las verdades en conflicto* en nuestros talleres y en nuestras clases. Las verdades aportan a la construcción de identidad y una vez sobre la mesa, obligan al debate y a actuar. El no- conflicto da cuenta de cuánto nos cuesta compartir y expresar lo que nos pasó, lo que nos pasa.

Hay muchos temas en la memoria que no tocamos y eso impide asumir la experiencia vivida, procesarla, elaborarla como sociedad y liberarnos de los anti-valores de nuestra convivencia, que afectan la vida democrática. Saltearnos la experiencia del terrorismo de Estado, las vivencias, las memorias, los hechos históricos, así como dejar de tomar en cuenta las decisiones políticas de olvido, de impunidad, de desinterés del Estado por conocer la verdad y que cada cuál asuma sus responsabilidades, integrar los impactos sociales del terrorismo de Estado a nuestra identidad actual; son mensajes que culturalmente identifican nuestra sociedad y que "podrían", (habría que investigarlo), estar enseñando en las generaciones jóvenes, iguales actitudes de vida en la construcción democrática (por aquello de que aprendemos con el ejemplo y con los hábitos, o sea las acciones que reiteramos permanentemente).

Trabajar el conflicto entre "verdades" nos permite construirnos en la tolerancia que necesitamos aprender para crecer en el cruce de "verdades". La educación pública cumple un rol esencial en la enseñanza del encuentro con la diversidad de ideologías y decisiones, desarrollando en los estudiantes capacidades críticas y de autonomía en la acción.

Entendemos que la oficialidad de los datos que son hechos históricos, sociales, psicológicos, culturales, económicos, biológicos, etc., promueven el acceso al conocimiento y que el conocimiento, la investigación y el debate de estos hechos, junto a otras condicionantes sociales, colabora con la posibilidad de mejorar la situación actual.

A través de amplio debate

Este documento aspira a continuar promoviendo el debate y el estudio sobre estos temas y su enseñanza, no sólo en las aulas que pudieran considerarse más específicas como Historia, Literatura, Filosofía, Sociología. Desde las diversas dimensiones y a través de sus lógicas, cada rama del conocimiento tiene la posibilidad de hacer su valioso e imprescindible aporte.

En su elaboración se pretende continuar contando con una gran diversidad de aportes y se aspira a culminar con la inclusión explícita de estos temas en los programas de estudio.

El día 15 de octubre de 2004, Serpaj organizó un Seminario con el título "Presencias del pasado. Memorias, Democracia y Derechos Humanos", que se realizó en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
Sus dos objetivos fueron: 1) Apoyar el rol docente, acercando información e intercambio sobre el estado actual de los conocimientos elaborados por organizaciones de la sociedad civil, investigadores y docentes y 2) Contribuir en el proceso de cambios a realizar en la currícula oficial de Educación Pública sobre la enseñanza de estos temas.
Participaron veintitrés panelistas representantes de organizaciones, investigadores y docentes, que pueden considerarse entre los más representativos que sobre estas actividades existen en el país, quienes realizaron aportes muy diversos y coincidieron en la imperiosa necesidad de tratar el tema en la educación.



Derechos Civiles y Políticos



Sistema Carcelario

© SERPAJ

Violación de los derechos humanos de los detenidos

El Programa de Derechos Civiles y Políticos (DCP) de Serpaj, responsable del tema carcelario destaca que desde la actual gestión de la Dirección Nacional de Cárceles (DNC), a cargo del inspector retirado, Enrique Navas, se han evidenciado esfuerzos por humanizar el sistema, enfrentar la corrupción interna, realizar unos primeros cursos de capacitación al personal, denunciar el importante número de funcionarios de la DNC que se encuentran en comisión en otras dependencias del Ministerio del Interior, así como dar apertura a las organizaciones y los medios de comunicación para el ingreso a las cárceles, situación ésta que también se constató en las distintas jefaturas del interior como también en Cárcel Central.

Número de reclusos bajo la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles[1]

Población privada de libertad

Año	Cantidad
1984	1.890
1994	3.200
2003	6.883 (marzo)
2004	7.149 (julio)

Penal de Libertad:

Reclusos:	548
Procesados:	196
Penados:	352
Primarios:	183
Reincidentes:	365

Centros de Recuperación

Reclusos:	75
Procesados:	10
Penados:	65
Primarios:	39
Reincidentes:	36

Correccional y Detención Mujeres

Reclusas:	213
Procesadas:	163
Penadas:	50
Primarias:	145
Reincidentes:	68

Complejo Carcelario Santiago Vázquez (Comcar)

Reclusos:	2.901
Procesados:	1.762
Penados:	1.139
Primarios:	1.234
Reincidentes:	1.667

Establecimiento La Tablada

Reclusos:	177
Procesados:	55
Penados:	122
Primarios:	65
Reincidentes:	112

Hospital Saint Bois

Reclusos:	2
Procesados:	2
Penados:	0
Primarios:	0
Reincidentes:	2

Totales

Reclusos:	3.916	
Procesados:	2.188	(55.87%)
Penados:	1.728	(44.13%)
Primario:	1.666	(42.54%)
Reincidentes:	2.250	(57.46%)

Fuera del ámbito de la DNC se encuentran las Jefaturas del Interior[2] del país de las que dependen el o los establecimientos carcelarios de los departamentos; es el caso también de la Cárcel Central que está bajo la órbita de la Jefatura de Policía de Montevideo, además del Centro Nacional de Rehabilitación.

[1] Información brindada por la Dirección Nacional de Cárceles, según parte diario de población reclusa Nº 163 de 09/09/04.

Establecimiento	Procesados	Penados	Total
Artigas	96	56	152
Canelones	572	189	761
Cerro Largo	68	49	117
Colonia	72	34	106
Durazno	41	50	91
Flores	18	17	35
Florida	36	57	93
Lavalleja	53	24	77
Maldonado	262	103	365
Cárcel Central	79	23	102
Paysandú	183	59	242
Rivera	195	56	251
Río Negro	41	37	78
Rocha	82	79	161
Salto	112	69	181
San José	77	56	133
Soriano	70	55	125
Tacuarembó	121	37	158
Treinta y Tres	56	26	82
Total	2234 (67%)	1076 (33%)	3310

Si consideramos que la capacidad de los establecimientos referidos es de unos 1.800 cupos aproximadamente, el número de reclusos excede en 1.510 los lugares para la capacidad referida.

Representantes de Serpaj presentaron ante la Comisión Tripartita, integrada por los tres poderes del Estado y que sesiona dentro del ámbito de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, un proyecto de ley a fin de que fuera estudiado, pero no fue tratado en el Parlamento. El proyecto -que contó con la importante colaboración de la representante de la Fiscalía de Corte en la Comisión, Dra. Claudia Arriaga, planteaba disminuir para ciertos casos privaciones de libertad sumamente prolongadas, al transformar el mínimo legal de 2 años de penitenciaría en 24 meses de prisión. Por tanto, en un mínimo que permita solicitar la libertad provisional en los delitos previstos en el artículo 341 del Código Penal: hurto con penetración en un edificio, sustracción con destreza (punga) o por sorpresa (arrebato).[3]

No se comparte, el agravamiento de las penas que formulara la Ley de Urgencia (Nº 17.243 del 29/06/2000), ya que no es razonable que la pena de hurto se castigue con mínimo de penitenciaría.

Otra reforma legal urgente debería darse con relación a disminuir el número de reclusos. Esto tendría, a su vez, un efecto importante para garantizar el respeto de los derechos humanos de aquellos que padecen enfermedades incurables en período terminal o bien que por su edad no deben permanecer en una cárcel, aún menos con las características de las uruguayas. Se plantea como solución alternativa, la prisión domiciliaria.

Comisionado Parlamentario para el sistema carcelario

Por Ley Nº 17.684 de 29 de agosto de 2003 se creó la figura del Comisionado Parlamentario con *"el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, de los convenios internacionales ratificados por la República, supervisión de la actividad*

[2] La información de las Jefaturas Departamentales corresponde al Instituto Nacional de Criminología, Centro Nacional de Censo y Estadística Criminal, a julio de 2004.

[3] El proceso penal uruguayo no habilita el beneficio de la excarcelación provisional para delitos con pena mínima de "penitenciaría" (dos años de privación de libertad ambulatoria). El derecho asistiría -para ciertos delitos- si ese período fuera considerado "prisión" y no "penitenciaría".

de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado". (Artículo 1).

Agotados los plazos legales establecidos en la ley, la Comisión Especial de nueve miembros conformada por todos los partidos políticos de acuerdo al mandato legal (Artículo 19), no elevó la propuesta del candidato a decisión de la Asamblea General.

Frente a tal incumplimiento, Serpaj reclamó por nota ante el presidente de la Asamblea General, senador Luis Hierro, la designación del Comisionado Parlamentario. Tras la misiva se procedió al nombramiento de la Comisión Especial ante la que ya se formularon propuestas de candidatos. La designación quedó para el año próximo.

Se tratará de una figura muy importante para velar por los derechos de los reclusos. Tiene como cometido recibir denuncias, formular recomendaciones a las autoridades carcelarias, realizar inspecciones a los establecimientos, promover el respeto a los derechos humanos de quienes se encuentran privados de libertad, interponer recursos de "habeas corpus" o amparo cuando considere que existen delitos o la denuncia penal cuando se presuma su existencia. (Artículo 2).

Al carecer Uruguay de un defensor del pueblo y de jueces de ejecución en el ámbito del Poder Judicial, la etapa del cumplimiento de la pena es totalmente deficitaria en lo que respecta a la violación permanente de los derechos de quienes están privados de libertad. Por ello, el Comisionado Parlamentario -funcionario independiente que ejercerá su tarea con plena autonomía y no recibirá instrucciones de ninguna autoridad- está llamado a cumplir una función relevante en cuanto al respeto de los derechos de los más desprotegidos dada la pérdida de su libertad y la falta, muchas veces, de defensa y garantías ante arbitrariedades de la autoridad administrativa.

Visitas realizadas en 2004 a establecimientos de Montevideo y del interior del país

Se realizaron visitas al Complejo Carcelario de Santiago Vázquez, al penal de Libertad, a Cárcel Central y a las cárceles de Rocha y Maldonado.

Las cárceles visitadas alojan a un 55% de la población reclusa.

Se destaca la muy buena disposición de las autoridades al brindar material de información, acompañamiento, al franquear los lugares que solicitamos visitar, y al permitir entrevistas individuales y de carácter reservado con los internos.

Principales conclusiones de la visita al Penal de Libertad:

Escasez de agua corriente que obliga a acudir a la disponible en los inodoros para su consumo, falta de electricidad en las celdas de acero lo cual impide calentar agua para el mate, templar el ambiente que es de por sí extremadamente frío, acceder a la información a través de aparatos eléctricos (radios y televisores), entre otras.

- Escasa y mala alimentación.
- Falta de dietas específicas para los portadores de HIV.
- Falta de técnicos y estrategias para realizar propuestas alternativas al encierro y a las insuficientes "horas de patio".
- Carencia de preparación específica por parte de las autoridades y de funcionarios de menor jerarquía, falta de instrucción sobre derecho penitenciario y trato a personas privadas de libertad; los funcionarios policías se encuentran desgastados

producto del trabajo cotidiano con reclusos que viven en malas condiciones.

• Ausencia de actividades de enseñanza, recreativas y culturales que involucren al grueso de la población carcelaria. Un porcentaje muy pequeño accede por ejemplo, al trabajo de cultivos en quintas.

• Las condiciones de vida deben ser alteradas en forma urgente ya que se viola el trato humanitario que se debe dar a las personas privadas de libertad por resolución judicial, agregando un sufrimiento importante al recluso, lo que genera de parte del Estado uruguayo una violación de las normas legales vigentes en cuanto a las condiciones de reclusión y tratamiento de quienes las sufren.

• Como hecho positivo se destaca la refacción que se está realizando en el edificio principal, lo que generaría de acuerdo a lo observado mejores condiciones vida para la población carcelaria.

De las conclusiones de la visita al módulo 3 y 4 del Complejo Carcelario Santiago Vázquez (Comcar) se destaca:

• El estado de deterioro en el interior de los módulos visitados, a pesar de ser un edificio que fue habilitado parcialmente hace 18 años, por lo cual sugerimos la clausura inmediata de los mismos a los efectos de darles nuevamente las condiciones de habitabilidad de las que hoy carecen: falta de agua caliente, zonas sin luz eléctrica y otras con instalaciones precarias, falta de vidrios en las ventanas, sanitaria en malas condiciones, pisos empapados por cañerías tapadas, roturas en paredes, falta de camas, falta de artículos para el aseo, falta de cisternas y de canillas.

• Problemas de hacinamiento generados por la presencia de cuatro internos en celdas individuales y hasta ocho en las colectivas, durmiendo muchas veces en el suelo en colchones de escasa densidad; la tasa de densidad carcelaria es de 202,92 %; esta superpoblación implica la imposibilidad de atender en categorías a los reclusos a la vez que genera violencia, abusos y tensiones permanentes.

• Un porcentaje importante de la población carcelaria -aproximadamente el 80%- sometida al ocio compulsivo dada la total inexistencia de actividades recreativas, culturales, etc.

• Escasez de funcionarios policiales sumado a que los existentes ejercen sus funciones con enormes carencias debido a la falta de una preparación adecuada para el trato con reclusos y a las pésimas condiciones en las que deben realizar su trabajo, citando como ejemplo que hay zonas donde deben alumbrarse con focos y linternas por no disponer de luz eléctrica, con la consiguiente inseguridad que ello les genera.

• Alimentación totalmente insuficiente que provoca que la población carcelaria pase hambre; cabe puntualizar que los muchos reclusos que no tienen visita no disponen por tanto de "paquete" que los ayude a compensar las carencias del sistema.

• Enfermedades contagiosas sin control o insuficientemente controladas.

Conclusiones de la visita a Cárcel Central:

• Buen estado de conservación de las instalaciones lo que evidencia una atención acerca de las condiciones necesarias que aseguren la habitabilidad del lugar; el perfil de las personas recluidas en ese centro así como el establecimiento de reglas claras (sintetizadas en un reglamento interno que es de conocimiento de toda la

población carcelaria) facilitan el mantenimiento de las instalaciones.

• El número de la población reclusa es levemente superior a la capacidad del establecimiento, situación excepcional dentro de los lugares de reclusión de todo el país.

• Los lugares de reclusión no son amplios; la televisión, juegos de mesa, la lectura y la preparación de la comida son las principales actividades desarrolladas durante el día; a estas se suman los ejercicios físicos y los cursos a los que concurren algunos reclusos.

• El piso destinado a visitas de las familias es muy adecuado para ese fin: cuenta con un parrillero externo y está equipado correctamente como producto de las donaciones realizadas por los propios reclusos.

• No se perciben privilegios de algunos reclusos sobre otros en cuanto a las condiciones de vida diaria.

• Se debe mejorar las condiciones de reclusión de quienes permanecen en "la reja" antes de su traslado a otro establecimiento, ya que su permanencia en dicho sitio puede llegar a ser de tres días.[4]

Conclusiones de la vista a la Cárcel Departamental de Rocha:

• Se trata de un edificio que fue construido en el año 1878 por lo que sus condiciones de conservación son deficitarias, sus espacios resultan insuficientes ya que tiene capacidad para albergar entre 55 y 60 reclusos, pero aloja actualmente a 165 personas, entre ellas 12 mujeres. Estas últimas están separadas por una reja del lugar destinado a los hombres; se evidencia un importante hacinamiento y las condiciones de vida de los y las reclusas violan en forma flagrante los derechos humanos de los privados de libertad.

• Falta de actividades laborales, culturales, deportivas, etc. Esto constituye en un escollo a la preparación de los detenidos para su posterior integración a la sociedad.

• El hacinamiento y el ocio compulsivo a que está sometida la mayoría de la población reclusa son factores de permanente tensión que generan deterioro físico y mental.

• Es urgente la construcción de un nuevo establecimiento; se nos mostró el predio fuera de la ciudad donde eventualmente se construiría el edificio en virtud de la disponibilidad de algunos fondos para comenzar las obras.

Conclusiones de la visita a la Cárcel de Las Rosas en Maldonado:

• Pésimo estado de mantenimiento de un edificio de aproximadamente 30 años; sin dudas la importante superpoblación juega un rol importante para este deterioro sumado a la falta de inversión en reparaciones; el estado del establecimiento hace que las condiciones de vida violen los derechos humanos de las personas privadas de libertad, no respetándose las normas constitucionales y legales vigentes.[5] A ello se debe sumar la falta de aseo del lugar.

• Falta de agua, lo cual constituye una grave carencia que atenta contra la salud de los reclusos, la visita y el personal policial y técnico que trabaja en la cárcel.

• Importante superpoblación: 337 personas alojadas en un establecimiento con capacidad para 170, lo que genera hacinamiento.

[4] La Cárcel Central es utilizada como centro de reclusión provisorio en tanto se completan los trámites administrativos pertinentes que fijan el lugar en que el recluso cumplirá su sanción.

• El grueso de la población se encuentra sin actividades laborales, culturales, recreativas, deportivas ni de ninguna especie. Es escaso el número de reclusos ocupados en una quinta.

• Las 14 reclusas que habitan el establecimiento -entre las cuales hay una madre con una niña de pocos meses- están en condiciones de encierro más severas que los hombres.

Situaciones destacadas por la prensa

• Ayuno de protesta de reclusos salteños logró que se aislara a un portador de hepatitis. (Febrero)

• En Colonia en comparación con otros años, bajan los delitos, pero aumentan los presos. En la cárcel de Piedra de los Indios, departamento de Colonia, en 2001 había 103 reclusos, en el 2002 eran 120, el año pasado se elevó a 146. (Febrero)

• El diputado Guillermo Chifflet denunció casos de furunculosis y HIV en las cárceles que están sin tratamiento. (Febrero)

• Dos reclusos muertos al intentar fugarse de la Cárcel Central de Rivera. (Marzo)

• Internos amotinados. Sesenta menores de la Colonia Berro fueron trasladados al Penal de Libertad. (Marzo)

• Fugas en la Cárcel de Salto y hacinamiento en la de Rocha, donde se registran obstrucciones con pocos reclusos ocupados en una quinta en la cañería de tratamiento de aguas residuales. (Marzo)

• El Ministerio del Interior ofreció pasar el Instituto Nacional de Criminología a la órbita del Poder Judicial. (Marzo)

• La ONG "Médicos del Mundo" cuestionó el sistema carcelario, manifestando sus dos representantes "la inexistencia de una política carcelaria correcta y que priorice el aspecto de la salubridad". (Abril)

• Explosivo aumento de reclusos: sólo en Montevideo 21 personas procesadas por día. (Junio)

• Diez peligrosos reclusos se fugaron del Hospital Psiquiátrico Vilardebó. (junio)

• Ombudsman carcelario. El Parlamento no respeta la ley. (Junio)

• Sancionan al Director Nacional de Cárceles Inspector retirado, Enrique Navas, con cinco días de arresto a rigor por declaraciones en ámbito académico sobre sistema carcelario y policía. (Junio)

• Venció el plazo para nombrar Comisionado Parlamentario. Serpaj reclamó por la situación al vicepresidente Hierro. (Julio)

• Guardias "condenaron" a muerte a tres reclusos por denunciar a un oficial que practicaba aberrantes hechos en el establecimiento y que finalmente fue procesado por abuso de autoridad. (Julio)

• El senador José Mujica promueve una "amnistía" para "presos primarios" a partir de 2005 si la izquierda gana las elecciones. (Agosto)

• El inspector retirado, Enrique Navas: la miseria en las cárceles impide cambiar una bombita de luz. (Agosto)

• El subsecretario del Interior, Dr. Fernández Chávez, se reunirá con el ministro de Salud Pública por pacientes carcelarios. (Setiembre)

• Falleció el recluso W.A.G.M de 21 años de edad, que se encontraba en Comcar luego de ser agredido en su celda. (Octubre)

[5] Constitución de la República, Pacto de San José de Costa Rica, Reglas Mínimas de ONU para el tratamiento de los reclusos, Decreto Ley Nº 14.470 (que regula la reclusión).

Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario Juvenil Uruguayo

Con el objetivo de realizar un monitoreo sobre el funcionamiento del sistema de privación de libertad para adolescentes en Uruguay, y del cumplimiento de las normas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la materia, comenzó a funcionar en setiembre, la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario Juvenil Uruguayo.

Se trata de un grupo de trabajo del Comité de los Derechos del Niño integrado por representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y expertos en la temática. Una de las misiones principales es efectuar el seguimiento de las recomendaciones realizadas por la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), tras su visita a Uruguay a fines del año pasado.

La comisión está integrada por: Dr. Carlos Uriarte, Asistente social, Eduardo Pirotto, Dra. Graciela Berro, Dr. Francisco Ottonelli (Ielsur), Dra. Rita Pérez (Colegio de Abogados), Dra. Susana Falca (Vida y Educación y CEP), Prof. Alicia Albornoz (Serpaj), Luis Pedernera, y Ed.Soc. Diego Silva Balerio (Comité De los Derechos del Niño). Cuenta con el asesoramiento del Dr. Juan Faroppa (Unicef) y la Dra. Mary Beloff (experta argentina en derechos de la infancia y adolescencia).

El grupo asevera que la privación de libertad de adolescente es crítica: malos tratos y torturas, motines generados por los funcionarios. Y el extremo expresado por la muerte de un adolescente que, según información oficial, se trata de un suicidio. Al cierre del presente Informe, el hecho aún se encontraba bajo investigación.

Esta situación no es novedosa, o coyuntural, responde a los ciclos propios de una institución estructuralmente inviable: funcionarios sin la formación adecuada; directores de centros impuestos a dedo, sin ningún concurso que avale su idoneidad para el cargo; concentración de centros en el complejo carcelario Berro y consiguientemente centralización de poder en los funcionarios; ausencia de un proyecto reductor de la privación de libertad; y un largo etcétera explican esta situación.

La Comisión elaborará un informe que contendrá las líneas generales para la transformación del sistema carcelario juvenil lo que implica hacerlo más eficiente y respetuoso de los derechos de los niños y adolescentes que recluye.

Maltrato y tortura

Informe sobre hechos registrados en la Colonia Berro*

Este año el sistema de encierro en Uruguay se vio seriamente cuestionado por denuncias de malos tratos y torturas de parte de adolescentes privados de libertad en el Complejo Berro.

La situación se conoció públicamente a través de un informe realizado por tres organizaciones no gubernamentales -Oficina Católica para la Infancia (BICE), Vida y Educación e Infancia Adolescencia Ciudadana- tras una larga investigación sobre denuncias presentadas en distintas sedes judiciales de Menores en Montevideo y de la órbita Penal en la ciudad de Pando, departamento de Canelones.

El informe fue presentado a las autoridades de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), para que activaran los mecanismos pertinentes ante hechos de tanta gravedad: había pasado demasiado tiempo desde la denuncia de algunos casos sin que, en el ámbito administrativo ni judicial, se adoptaran medidas de protección a las víctimas.

Las denuncias, si bien refiere a uno de los establecimientos de la Colonia Berro (el SER) cuestiona a todo el complejo, porque no debemos olvidar que el sistema es uno sólo.

Más tarde o más temprano todos los adolescentes que ingresan a los centros de la Colonia tienen la posibilidad de pasar por el SER: está previsto que las sanciones que se aplican a los adolescentes y que implican separación del grupo de convivencia, se cumplen en ese lugar.

Por tanto, conocidas las condiciones de encierro en este cuestionable centro, ninguna autoridad de la Colonia Berro puede permanecer ajena a la responsabilidad por tales hechos.

Las prácticas que constituyen malos tratos, denunciadas por los adolescentes en varios expedientes judiciales, son consecuencias del sistema impuesto por las autoridades desde hace diez años. En aquel momento se resolvió de manera expresa, privilegiar la “seguridad” edilicia de los centros de privación de libertad -que tienen una estructura carcelaria- para evitar que los adolescentes recluidos se fugaran.

Ese es el argumento que siempre han manejado públicamente las autoridades del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (Interj) para justificar el sistema impuesto, colocando a salvo y en primer lugar, su responsabilidad funcional de acatar y hacer acatar un fallo judicial por encima de su obligación de proteger los derechos de las personas que están bajo su custodia.

La Constitución de la República, la Convención de los Derechos del Niño y las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, marcan a las autoridades las pautas a seguir en el trato que deben dispensar a los adolescentes privados de su libertad: el

* Autor: Infancia y Adolescencia Ciudadana (IACI).

rincipio rector de toda su actuación debe ser el interés superior del niño y el adolescente, quienes deben ser respetados en de sus derechos.

Una institución cerrada a esas características, que responde a la descripción panóptica de la cárcel de Foucault, produce la anulación del sujeto, al invadir la privacidad de los adolescentes en todos los aspectos de su vida: siempre y en cada momento la mirada de los funcionarios está presente. Si a eso le agregamos situaciones como las denunciadas por algunos adolescentes en causas judiciales e investigaciones administrativas llevadas a cabo por el INAU, no hay duda que se han producido hechos de tortura. Definamos esta palabra tan polémica que sólo su mención provoca las más encendidas reacciones defensivas del sistema:

La Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes define a la tortura como *"todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia,(...)".*

En tanto la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) en su artículo 37 literal a, dice que "*ningún niño será sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*". El literal b, establece que "*todo niño privado de su libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana(...)".*

Desde 1998 las autoridades de Interj conocen cuál es la situación de maltrato soportada por decenas de adolescentes que han pasado por el encierro. Así lo han hecho conocer distintas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos desde las cuáles participamos sistemáticamente -desde hace varios años- en diversas actividades de control y seguimiento de las condiciones de la privación de libertad de los adolescentes.

El informe que el Comité de los Derechos del Niño de Uruguay entregó a la dirección del Interj, con el resultado de las visitas a los establecimientos en 1999, manifiesta -en el capítulo de observaciones- nuestra preocupación respecto a que se priorizaba el aspecto de custodia y de seguridad por sobre el educativo: *"se han observado ciertas prácticas por parte de funcionarios que atentan contra la integridad psico- física de los adolescentes en aquellos centros donde dependen de la voluntad del funcionario para ir a los gabinetes higiénicos, sobre todo en horas de la noche; si no pueden aguantar sus necesidades, si las hacen en sus celdas, son sancionados".*

Estas conductas de los funcionarios atentan contra la dignidad humana y sin ninguna duda pueden incluirse en lo que se define como tortura.

Las prácticas degradantes aplicadas por algunos funcionarios y toleradas por otros, se fueron agravando con el paso del tiempo y la pasividad de las autoridades, llegando a extremos tales como , por ejemplo:

Someter a las víctimas a "cinco minutos" de peleas autorizadas. Así, los adolescentes se agreden entre sí y/o agreden a otro, especialmente cuando se trata de alguno de los denominados "violeta"[1]. Todo ello en presencia de algún funcionario.

Tales prácticas se encuentran denunciadas en expedientes judiciales. ¿Cómo calificar esta conducta de los funcionarios sino como tortura?

El ministro de Educación y Cultura, Dr. Leonardo Guzmán, realizó una visita intempestiva al complejo Berro; al ver las condiciones en las que convivían los recluidos, dijo no querer eso para ningún niño del país.

El aislamiento en celdas en las peores condiciones físicas, castigo al que son sometidos adolescentes sancionados de acuerdo con el reglamento vigente, ¿no constituye un trato cruel e inhumano?

Además de aislarlo, se le saca la ropa, no se le proporciona cama, colchón ni abrigo para pasar la noche, y en esas condiciones se lo mantiene 24 horas: si no es tortura, trato cruel o inhumano, ¿de qué se trata entonces?

Las consideraciones de estas prácticas degradantes deben superar el plano de la mezquindad de los actores involucrados y centrarnos en el único aspecto posible a tratar: los derechos humanos de los adolescentes privados de libertad y el rol del Estado como garante de los mismos.

El hecho que los adolescentes estén sometidos a un proceso judicial por la comisión de un hecho antijurídico de naturaleza penal y que tengan restringido su derecho a la libertad ambulatoria, no significa que se les deba privar de los demás derechos que tienen, como personas y sujetos de derecho.

Es deber del Estado proteger el ejercicio efectivo de esos derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del país, pero especialmente de aquellos que están bajo su custodia.

Esta obligación del Estado uruguayo surge en tanto forma parte del Sistema Universal de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, surge la obligación del Estado uruguayo de tratar a las personas privadas de su libertad con el respeto inherente a la dignidad humana y tratándose de niños, debe brindarle la protección que *"su condición"* justamente de niño o adolescente *"requiere"*.

En ese mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 19, establece la obligación del Estado Parte de proteger especialmente a niños y adolescentes, y dentro de esas obligaciones está la de tomar medidas cautelares o preventivas que protejan a la víctima ante la denuncia de malos tratos y/o de irregularidades por parte del agente del Estado que ejerce su custodia directa.

El Estado uruguayo tiene una especial función de garantía en la protección de los derechos de las víctimas de abuso y maltrato.

Cabe preguntarse ahora:

¿Qué hizo el Estado uruguayo en estos últimos cinco años, que conociendo las condiciones de encierro y las denuncias de maltrato, no ha tomado medidas disciplinarias en muchos casos, y cuando las tomó fueron insuficientes en términos de prevención de abusos posteriores?

[1] Término utilizado en la jerga de los establecimiento de privación de libertad para designar a un adolescente acusado de cometer delitos sexuales

Tampoco se adoptaron medidas a nivel judicial para restaurar derechos vulnerados en el encierro:

¿Quién repara el daño causado a los adolescentes que pasaron por el sistema de privación de libertad y debieron soportar estas condiciones del encierro? ¿No debería el Estado uruguayo pedir disculpas públicamente por esto, como forma de reparación simbólica al daño sufrido por las víctimas y por sus familiares?

La Organización Mundial contra la Tortura en el informe sobre la situación de Uruguay, mostró su preocupación por la ausencia de políticas de prevención de torturas. Cuando se producen hechos de esta naturaleza el Estado debe proteger a la víctima que denuncia y separar del cargo al o a los funcionarios denunciados; proceder a realizar una pronta investigación administrativa y judicial de los hechos, asegurándole además a la víctima y a sus familiares su plena participación en ambos procedimientos.

Las medidas de protección a la víctima, la investigación y sanción a los culpables -en caso de comprobarse la responsabilidad de los funcionarios denunciados- en un plazo razonable, constituyen tres obligaciones mínimas que el Estado debe cumplir y garantizar a las víctimas de malos tratos, especialmente si son niños o adolescentes. Si ello no ocurre, el Estado incumple sus obligaciones internacionalmente asumidas.

Los agentes del Estado que ocupan cargos en el sistema de encierro (especialmente de dirección) no debieran desconocer esa normativa internacional vigente en el país, porque con esta actitud en contrario están comprometiendo seriamente la responsabilidad del Estado uruguayo en el ámbito interno e internacional.

Casos de violencia policial

En Montevideo

Un adolescente recapturado luego de haberse fugado de la Colonia Berro se presentó ante la Seccional 16ª y denunció que había sido golpeado brutalmente por un funcionario del entonces Instituto Nacional del Menor (Iname) y por otro de la Policía al ser capturado cuando intentaba fugarse.

A raíz de esta denuncia comenzó una investigación en la cual un uniformado que se encontraba en la Unidad de Guardia en el momento de la frustrada fuga, confirmó lo declarado por el adolescente.

Fueron procesados sin prisión el funcionario del Iname y el policía, ambos por un delito de lesiones especialmente agravado. (La República, 01/03/04)

Noemí Loreley Santos Ramón, denunció que el viernes 13 de febrero de 2004, alrededor de las seis de la mañana, una partida policial de la Seccional 11ª se hizo presente en una vivienda de la zona de unidades habitacionales del Plan "Aquiles Lanza", e irrumpió en busca de dos supuestos delincuentes.

Al pedir la orden de allanamiento a quien suponía era un subcomisario, fue arrestada con brutalidad y llevada a la Seccional 11ª: recibió golpes, insultos y agresiones verbales, y la mantuvieron en una "piecita chica donde había un pozo con excrementos con un olor horrible y tenía una ventanita chiquitita arriba; había un charco de orín".

Fue trasladada al Hospital Pasteur, y al llegar a la emergencia el agente que la acompañó dijo que la mujer tenía algunos moretones porque se había golpeado sola contra la camioneta, lo cual fue desmentido por ella ante el médico tratante.

Luego fue trasladada nuevamente a la seccional policial, donde la encerraron en la misma pieza inhóspita. Entró el subcomisario, le dio un golpe fortísimo y continuó agrediéndola verbalmente. Luego, le devolvieron sus pertenencias y la dejaron en libertad.

La señora Santos efectuó la denuncia correspondiente en la División 1ª de la Dirección de Seguridad y en el Ministerio del Interior; fue reconocida por el médico forense. Ahora, según dijo, iniciará una demanda judicial por malos tratos y violencia policial. (La República, 15/02/04)

Un adolescente denunció ante el diario La República, haber sido golpeado en la puerta de un local bailable por dos poli-

Al cierre de este informe, el juez penal de 7° turno, Pedro Hackenbruch, procesó con prisión a un agente policial -de iniciales C.R.C.T. y 31 años de edad- por seis delitos de homicidio, cinco de ellos en grado de tentativa.
El joven que murió se llamaba Santiago Yerle; tenía 18 años. Cinco de sus amigos resultaron heridos de bala.
Los hechos se produjeron en el complejo de viviendas Euskal Erría 70, donde los jóvenes festejaban un cumpleaños. El policía prestaba Servicio 222* en el lugar.
El abogado defensor del procesado alegó que éste había actuado en legítima defensa. Tras dictar el procesamiento, el magistrado dijo que resta mucho por investigar.

Información basada en diarios:
El País, El Observador, La República.

* Servicio de vigilancia policial (estatal) contratado por particulares, empresas u organismos públicos y privados.

cías, uno vestido de particular, y un guardia de seguridad del local.

Acompañado por algunos amigos, el joven se presentó en la Seccional 5ª de Policía, donde le dijeron que no iban a recibir la denuncia si antes no pasaba por el médico forense; empero, a esa instancia se llega sólo por orden judicial. El adolescente fue acompañado al Hospital Filtro, donde comprobaron las lesiones sufridas.

La víctima, acompañada por su padre, presentó denuncia penal en el Juzgado Letrado en lo Penal de tercer turno. (La República, 04/06/04)

En Canelones

La comisión de padres y personal docente del Liceo Médanos de Solymar, en el departamento de Canelones, denunció que cada vez que se realiza una manifestación por las problemáticas del centro de estudio, se hace presente el grupo GEO de la Policía de Canelones, con palos, escudos y otro tipo de armas. *"Se nos vienen encima, pegan y empujan hasta que nos encierran entre ellos y quedamos sin posibilidad de escapar de los golpes"*, dijo uno de los integrantes de la comisión. (La República, 10/05/04)

En Maldonado

La justicia de Maldonado inició una investigación tras la denuncia presentada por los padres de un adolescente de 15 años, quien fue golpeado por un funcionario policial y resultó con lesiones en un ojo. El joven reside en el barrio Cerro Pelado.

La madre del adolescente relató que una noche, cerca de las 22 horas, su hijo se encontraba junto a unos amigos sentados en el cordón de la vereda frente a su casa, cuando pasó una patrulla de a pie integrada por tres policías, quienes ordenaron a los jóvenes irse para su casa, pues de lo contrario los llevarían a la Seccional 1ª. Cuando el joven contestó, los policías los "encararon" en forma violenta; lo golpearon en el hombro y después uno de los tres le pegó un puñetazo en el ojo.

Su madre declaró también que en el barrio pobre en el que viven, los policías ven un delincuente potencial en cada muchacho que está sentado en la esquina.

Se instruyó también una denuncia presentada por familiares de un joven detenido en la calle, quien después de esposado intentó huir. En esa circunstancia un policía efectuó un disparo -dijo que al aire- hiriendo al joven en un glúteo. (La República, 13/11/03)

Un oficial de Radiopatrulla fue procesado sin prisión por violación de domicilio, luego que efectivos de ese cuerpo apoyados por comandos del grupo GEO realizaran un operativo en el barrio Maldonado Nuevo. Los policías habrían irrumpido en una vivienda, por la fuerza y sin orden de allanamiento, con el pretexto de capturar a dos menores. (La República, 08/07/04)

En Salto

El viernes 26 de diciembre de 2003 el corresponsal salteño del diario El País presentó denuncia escrita ante la Dirección de Investigaciones de la Jefatura de Policía de Salto, haciendo constar los apremios físicos que recibiera en un calabozo de la Seccional 5ª de ese departamento. Sostuvo que los golpes le provocaron lesiones en el cuello, espalda, tórax y brazos.

El Jefe de Policía de Salto dio noticia de esta denuncia a la justicia Penal, que ordenó la intervención del médico forense: así se constataron las lesiones recibidas por el periodista.

Por su parte, en sede policial e independientemente de lo que sucediese en el Juzgado, se dispuso un sumario administrativo con separación del cargo de los involucrados. (La República, 29/12/03)

Juan Carlos Da Rosa presentó denuncia penal por las agresiones recibidas al ser detenido por disparar al aire con un arma de fuego. La Policía ingresó a su propiedad sin orden de allanamiento y al proceder al arresto lo golpearon con el fusil en la espalda, causándole severas lesiones que lo obligaron a permanecer hospitalizado.

El Jefe de Policía de Salto confirmó la existencia de una investigación administrativa sobre un caso de arresto y presunto castigo físico a un hombre mayor de edad, quien dice haber sido golpeado en su casa por funcionarios del Agrupamiento Táctico de Apoyo de la Jefatura de Policía de Salto, luego trasladado a la Seccional 2ª y finalmente llevado al Hospital Regional Salto, con graves lesiones en la columna vertebral, que le han dejado parcialmente inválido. A su vez se declara haber dado participación al Juzgado competente. (La República, 08/03/04)

En Mercedes

En abril de 2004, tres policías fueron procesados sin prisión por abuso de autoridad. En julio, otro fue procesado por lesiones personales especialmente agravadas, también sin prisión. Tales enjuiciamientos derivaron de hechos registrados en la Fiesta de la Primavera de Dolores del año 2003.

Ante el procesamiento inicial de tres efectivos, el jefe de Policía de Soriano, inspector principal Rodolfo Etcheverry, dijo que una vez conocidos los hechos, los funcionarios fueron trasladados a otras dependencias policiales del departamento. Agregó que tras la resolución judicial se dispuso inmediatamente un sumario administrativo a fin de determinar las responsabilidades.

Posteriormente, ante el nuevo procesamiento, el Comando de la Jefatura de Policía de Soriano dispuso la iniciación de un sumario administrativo con separación del cargo, para el funcionario involucrado en los hechos. (La República, 15/04/04 y 01/07/04)

En Durazno

Carmen Dinardi denunció en el diario La República los métodos policiales empleados contra ella, su hija y su domicilio por parte de integrantes de la Brigada Especial de Prevención y Represión del Abigeato.

"Una noche habían robado la Coca Cola y a las 12 de la noche paraban a todos contra el piso, dándoles palo y palo", declaró la mujer. Dijo que el día del hurto, su hijo pasó por el lugar del operativo policial y se negó a parar; lo siguieron y "el comisario le tiró la camioneta encima" en dos oportunidades. Ese hecho se produjo en la puerta de su casa. Llegaron al lugar refuerzos policiales, un funcionario bajó de la camioneta, desenfundó el arma de reglamento, apuntó al hijo de la denunciante y lo amenazó de muerte, según Dinardi.

Días después, la Policía entró en la casa de la denunciante por la fuerza, con una orden de allanamiento destinada a su hijo, quien vive en una pieza a los costados de la vivienda de Dinardi. Los policías tiraron y rompieron bienes de la casa y empujaron a la mujer contra la pared, provocándole contusiones. (La República, 06/05/04)

Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes *

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 18 de diciembre de 2002 el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El objetivo de este instrumento es prevenir la tortura y los malos tratos mediante un sistema de visitas regulares a lugares de detención por parte de organizaciones independientes en el ámbito internacional y nacional. (Artículo 1).

Los Estados que hayan ratificado o adherido a la Convención contra la tortura podrán ratificar o adherir al Protocolo, tal es el caso de Uruguay que por Ley Nº 15.798, de 17 de diciembre de 1985, aprobó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Pero Uruguay ha incumplido la disposición del artículo 4 de la Convención que establece: *"Todo Estado Parte velará porque todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad".*

Uruguay no ha tipificado en el Código Penal el delito de tortura, por lo que hace casi 20 años que incumple frente a la comunidad internacional con el mandato de la Convención que, al haber sido aprobada por ley, integra la legislación interna del país.

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario prohíben de manera absoluta la tortura y los malos tratos, pero esta práctica sigue siendo frecuente a través del mundo. El Protocolo Facultativo es el primer instrumento de Naciones Unidas que en forma innovadora prevé medidas concretas para prevenir las violaciones dentro de los lugares de detención, considerando que las personas privadas de libertad son las más vulnerables a ser objeto de estos abusos, al encontrarse aisladas del mundo exterior.

Se prevé la creación de un Subcomité para la Prevención que estará compuesto por 10 miembros, que realizará visitas a los lugares de detención haciendo recomendaciones a los Estados Partes para la protección de las personas privadas de libertad, y

* El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) presentaron el 02/09/2004 simultáneamente en 20 países de América el libro Protocolo Facultativo. Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Un manual para la prevención. En Uruguay delegaron en Serpaj la presentación que se realizó en la sala Luisa Luisi del Palacio Legislativo, realizándose un panel con la presencia de un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, autoridades del IIDH y Amnistía Internacional.

mantendrá contacto y asesorará a los mecanismos nacionales a los efectos de fortalecer su capacidad. (Artículos 2, 5 y 11).

El Protocolo tiene 37 artículos. En el 3 y 17 establece que cada Estado designará o creará a escala nacional uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura, es decir que se contará con mecanismos nacionales que realizarán visitas periódicas a los lugares de detención. El plazo que se establece para la designación o creación no podrá exceder de un año a partir de la entrada en vigencia del Protocolo. Empero, el artículo 24 habilita a que los países ratificantes realicen una declaración para aplazar la aplicación de sus obligaciones por un plazo de tres años, pudiendo llegar a prorrogarse por dos años más.

Facultades de los mecanismos nacionales contra la tortura

Se establece que esos mecanismos nacionales tendrán como mínimo las siguientes facultades:

a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención.

b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura.

c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia. (Artículo 19).

El concepto de lugares de detención debe considerarse en un sentido amplio y no quedar limitado sólo a los establecimientos de reclusión de mayores o de adolescentes, e incluir las seccionales policiales, jefatura, instituciones siquiátricas, asilos, carcelajes de juzgados, etc.

Para ser eficaces las visitas a los centros de detención deben ser **frecuentes, y se deberá tener acceso a cualquier lugar de detención en todo momento.**

La práctica ha demostrado que las visitas a los lugares de detención son uno de los medios efectivos para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención.

El artículo 18 establece:

"1) Los Estados Partes deberán garantizar la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.

2) Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de que los expertos del mecanismo nacional tengan las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.

3) Los Estados Partes se comprometen a facilitar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.

4) Al establecer los mecanismos nacionales de prevención los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos".

La independencia de los mecanismos nacionales de visitas es fundamental para garantizar la eficacia de tales entes a fin de prevenir la tortura y los malos tratos, el artículo trascripto es la disposición que garantiza la independencia funcional de los organismos nacionales. Deben actuar con independencia y sin interferencia por parte de cualquier autoridad del Estado, y en particular de las autoridades peniten-

ciarias y policiales, siendo importante que sean percibidos por la población como independientes de las autoridades estatales.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), organización internacional no gubernamental que se dedica a prevenir la tortura y los malos tratos en el mundo, recomienda en cuanto a la independencia funcional de los mecanismos nacionales que se debe tomar en consideración:

a) Independencia en su constitución. Deben estar separados de alguna forma del Poder Ejecutivo y del Judicial a fin de mantener tanto el fondo como la forma de su independencia. Su constitución debe definirse apropiadamente para garantizar que el Estado no pueda disolverlos ni modificar su mandato, de darse un cambio de gobierno, por ejemplo.

b) Independencia del personal. Los mecanismos nacionales deben estar integrados por expertos, independientes de las autoridades estatales y capaces de nombrar a su propio personal.

c) Independencia en el proceso de nombramiento. El mismo debe ser transparente, e involucrar consultas efectivas con organismos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y sociales, el sector académico y otros expertos, para identificar candidatos apropiados.

d) Independencia financiera. Es fundamental ya que sin ella el mecanismo nacional no podrá operar ni tomar decisiones independientemente.

e) Transparencia. La divulgación pública de su trabajo y su funcionamiento contribuirán no sólo a la independencia de los mecanismos nacionales sino también a la percepción de su independencia.

El Protocolo entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión en poder del Secretario General de Naciones Unidas (Artículo 28), no pudiendo los Estados realizar ninguna reserva (Artículo 30).

Resolución del caso del ciudadano vasco Jesús María Lariz Iriondo

Luego de haber sido expulsado a Buenos Aires en noviembre de 2002 por el presidente, Jorge Batlle, y el entonces ministro del Interior, Guillermo Stirling, y de haber estado recluido en Argentina durante un año y siete meses, el 18 de junio de 2004 el ciudadano vasco Jesús María Lariz Iriondo fue puesto en libertad.

El juez Federal Claudio Bonadío resolvió, el 17 de junio, denegar la solicitud de extradición realizada por el juez español Baltasar Garzón. El magistrado a cargo del caso en Buenos Aires, consideró que todos los cargos que se le imputaban Lariz Iriondo están prescriptos para la legislación argentina. Fundamentó además que la solicitud de Garzón era confusa y dispar, y contenía contradicciones al detallar los delitos.

En las dos primeras audiencias realizadas en el juicio oral y público, que comenzó el 8 de junio, Lariz detalló cómo el Gobierno uruguayo lo secuestró en noviembre de 2002 y en una operación montada con agentes secretos españoles, lo expulsó a Buenos Aires en forma ilegal, fraguando incluso documentos. El fiscal argentino Eduardo Freiler, atento a las denuncias del ciudadano vasco solicitó iniciar una pieza aparte del expediente principal, para investigar si la gestión del Gobierno uruguayo hizo incurrir a las autoridades argentinas en la comisión de delitos.*

* Redacción basada en información de los semanarios Brecha (18/06/04) y Búsqueda (24/06/04).

Niñez y Adolescencia

© Rodrigo López

El nuevo Código*

Sin perjuicio de los comentarios y observaciones particulares que serán desarrollados más adelante, se debe destacar que en términos generales, el Código de la Niñez y la Adolescencia aprobado por el Parlamento el 26 de agosto de 2004 incorporó algunos avances respecto al marco jurídico anterior vigente en Uruguay. Se destaca especialmente el contenido del Capítulo I del Código (Principios Generales), que atienden algunas de las observaciones que realizó al país el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas[1]. En este sentido, el artículo 2 (Sujetos de derechos deberes y garantías), reconoce expresamente: *"Todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas"*. Esta disposición se complementa con el Principio de Protección de Derechos incluido en el artículo 3, donde se establece que: *"Todo niño y adolescente tiene derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige, por parte de la familia, la sociedad y el Estado"*.



El artículo 4 del Código adopta adecuadamente como criterio de interpretación que: se deberá tener en cuenta *"las disposiciones y principios generales que informan la Constitución de la República, la*

* Autor: Dr. Juan Faroppa (Asesor de Unicef)

[1] Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño, 13er. Período de Sesiones: Uruguay. 30/10/96. CRC/C/15/Add.62).

Convención sobre los Derechos del Niño, leyes nacionales y demás instrumentos internacionales que obligan al país". El contenido de esta disposición está reforzado por lo dispuesto en el artículo 6 que prevé como criterio específico de integración e interpretación el *"tener en cuenta el interés superior del niño y el adolescente"*. Se define como tal *"el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos"*.

También se subraya como un avance frente al marco jurídico anterior el contenido del Capítulo II del Código, cuando, al enumerar los Derechos de los Niños y los Adolescentes, consagra como principio general que los mismos *"serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades, y en la forma establecida por la Constitución de la República, los instrumentos internacionales, este Código y las leyes especiales"*. En este marco conceptual se incorpora el derecho de todo niño o adolescente *"a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida* (artículo 8). Este principio también es recogido en los artículos 30, 34, 39 y 68, entre otros.

En otro sentido, el Código refuerza el marco de garantías que ampara a niños, niñas y adolescentes, a quienes reconoce el derecho a la asistencia letrada preceptiva bajo pena de nulidad de todas las actuaciones. Esto es reafirmado por el principio de inviolabilidad de la defensa previsto en el artículo 74 literal (E).

El artículo 9 declara los derechos esenciales de los niños, niñas y adolescentes. Constituye un claro ejemplo de la protección complementaria que se debe reconocer a este sector de la población. Se consagra el principio de no discriminación, y el derecho a *"ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social"*. Esta norma se complementa con el principio general establecido en el artículo 14.

Se destaca también el contenido del artículo 12, que establece el derecho del niño, niña o adolescente de vivir con su familia. De esta manera, se reconoce que éstos tienen derecho a no ser separados de su familia por razones económicas y a mantener contacto con ésta "*salvo si es contrario a su interés superior*".

Otro aspecto a relevar positivamente surge del contenido de las disposiciones del Capítulo X (Derechos y Garantías del procedimiento). Cabe destacar especialmente el artículo 74 que consagra las garantías del debido proceso para niños, niñas y adolescentes. Éste preceptúa expresamente que *"se asegurará (…) la vigencia de las normas constitucionales, legales e instrumentos internacionales, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño"*, además de las garantías enumeradas en el artículo.

Más adelante, y fortificando la normativa de rango constitucional vigente en Uruguay, en el artículo 74, literal C se reconoce que solamente puede procederse a la detención de un adolescente *"en casos de infracciones flagrantes o existiendo elementos de convicción suficientes sobre la comisión de una infracción. En este último caso, mediante orden escrita de Juez competente…"* (artículo 74, literal C). Se consagra así el *principio de excepcionalidad de la detención*.

Finalmente, el literal D establece claramente que *"ningún adolescente será sometido a torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes…"*. Si bien el delito de tortura aún no se encuentra tipificado en

Uruguay conforme a como se lo conceptualiza en los instrumentos internacionales, existe un proyecto de ley a estudio del Parlamento que trata sobre esta temática y que, una vez aprobado, dará contenido específico a este artículo 74 del Código. Sin perjuicio de lo anterior, se debe señalar que Uruguay ratificó la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura mediante ley 16.294. A su vez, el artículo 76 define los cometidos de la autoridad policial en los casos que proceda la detención de un adolescente.

Ahora bien: sin perjuicio de los avances reseñados, el Código incorpora también varias disposiciones que hacen que en los hechos, la *efectividad* de los derechos enunciados siga dependiendo de la decisión discrecional de un adulto (sea el juez, sea el funcionario administrativo) y afecta de esa manera el principio de legalidad de rango constitucional.

Esta es la crítica principal que se puede hacer al nuevo Código. En el fondo, en los aspectos sustanciales, no se ha logrado dar el paso que implica pasar del viejo paradigma tutelar, al nuevo paradigma de la protección integral. Se declara que los niños y los adolescentes son sujetos de derecho, pero, al mismo tiempo, se establecen cláusulas que constituyen "vías de escape" para que el poder de decisión siga quedando en manos de los adultos, y que éstos puedan ejercer ese poder sin más límite que su "criterio".

A título de ejemplo pueden citarse las siguientes disposiciones:

a) El artículo 74 literal (A) del Código establece el principio de legalidad. Asegura la vigencia de las normas constitucionales, legales e instrumentos internacionales, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, el artículo 69 otorga al Juez la facultad de determinar qué tipo de medida tomará en relación con un adolescente no a partir de lo que la ley le mande, sino sobre la base de "*elementos de convicción suficientes, fundados exclusivamente en el desarrollo de la personalidad psicosocial del infractor*".

Esta referencia al concepto de "*personalidad psicosocial*" viola el principio de legalidad; no se encuentra definido en el texto del Código y queda librado a la absoluta interpretación subjetiva por parte del Juez.

En el mismo sentido, el artículo 84 literal (A) no establece cuál será la duración mínima ni máxima de las medidas de libertad asistida o vigilada, dejando este aspecto nuevamente a criterio del Juez. Se dispone que éste "*determinará la duración de la medida*".

b) El artículo 72 numeral (12) y el artículo 87 recogen como principio que la privación de libertad es la excepción y no la regla, tal como se establece en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, el artículo 72, no distingue las consecuencias que tendrá sobre el tipo de sanción a aplicar la circunstancia de que se imputen infracciones "gravísimas" o "graves". Por ello, deja abierta la posibilidad que frente a cualquier tipo de infracción (desde un homicidio hasta un pequeño hurto), el juez pueda decidir la medida de privación de libertad.

Queda aún todavía más clara esta tendencia si se atiende al artículo 86, donde se dice que: "*Las medidas privativas de libertad sólo se aplicarán a los adolescentes*

declarados por sentencia ejecutoriada, responsables de infracción, que a juicio del Juez justifique las mismas".

Como se pude observar, nuevamente la justificación de la aplicación de una medida tan seria sigue dependiendo del "*juicio del juez*", y no de criterios objetivos incorporados al texto del Código.

c) El inciso primero del artículo 91 dispone que la duración máxima de la sanción de privación de libertad será de cinco años.

No obstante, en el inciso tercero se establece que esa duración máxima puede excederse *"en situaciones de peligrosidad manifiesta*", en las que "*se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor".*

Queda a criterio del juez determinar que considera *"peligrosidad manifiesta*" y qué tipo de medida adoptará. Se afecta de esa manera los principios clásicos del Derecho Penal Liberal, en función de los cuales no se persigue a nadie penalmente por lo que es, sino por lo que hace.

d) Los artículos 8 y 74 literal (F) establecen el Principio de inviolabilidad de la defensa, según el cuál toda persona menor de 18 años tiene derecho a contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, especializada, pública o privada, a partir de la detención, durante el proceso y hasta la ejecución completa de las medidas.

Sin perjuicio de ello, el artículo 76 literal (E) deja abierta la posibilidad de que el adolescente pueda ser interrogado por la policía sin que esté presente su abogado defensor. En el mismo sentido, el artículo 118 establece que en casos de *"imposibilidad*", el Juez puede tomar declaración al adolescente también sin que esté presente su abogado defensor. Será el Juez quién decida en qué casos de presenta dicha "*imposibilidad*".

e) El artículo 74 literal (A) también consagra el principio de judicialidad, que implica la intervención obligatoria de un Juez en todos aquellos casos que puedan afectar derechos de un niño o adolescente.

No obstante, los artículos 120 y 121 admiten que el Instituto Nacional del Menor (ahora Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay) pueda privar de libertad "*directamente*" a una persona menor de 18 años de edad, esto es, sin intervención de un Juez y sin ninguna de las garantías procesales que el mismo Código consagra.

f) El artículo 74 literal (C) establece el "*Principio que condiciona la detención*", según el cual un niño o adolescente "*sólo puede ser detenido en casos de infracciones flagrantes o existiendo elementos de convicción suficientes sobre la comisión de una infracción. En este último caso, mediante orden escrita de Juez competente comunicada por medios fehacientes. La detención será una medida excepcional*".

Sin embargo, los artículos 117 y 126 permiten a la policía conducir a menores de 18 años ante la presencia del Juez, sin que exista orden escrita de éste y sin que se configure una situación de infracción flagrante, en las hipótesis difusas en que sus derechos se encuentren "*amenazados o vulnerados*" o se trate de "*situaciones especiales*". Tampoco en este caso el Código incluye una definición de estas expresiones, por lo que la intervención quedará librada al juicio discrecional de la autoridad policial.

g) El artículo 12 dispone que: "*Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva*".

No obstante, el artículo 188 establece que un niño o adolescente "*encontrado en situación de riesgo"* puede ser directamente *"entregado al Instituto Nacional del Menor"*, sin que se defina taxativamente qué se entiende por *"situación de riesgo*" y sin que se haga referencia a ningún tipo de garantías procesales mínimas para el niño o adolescente involucrado.

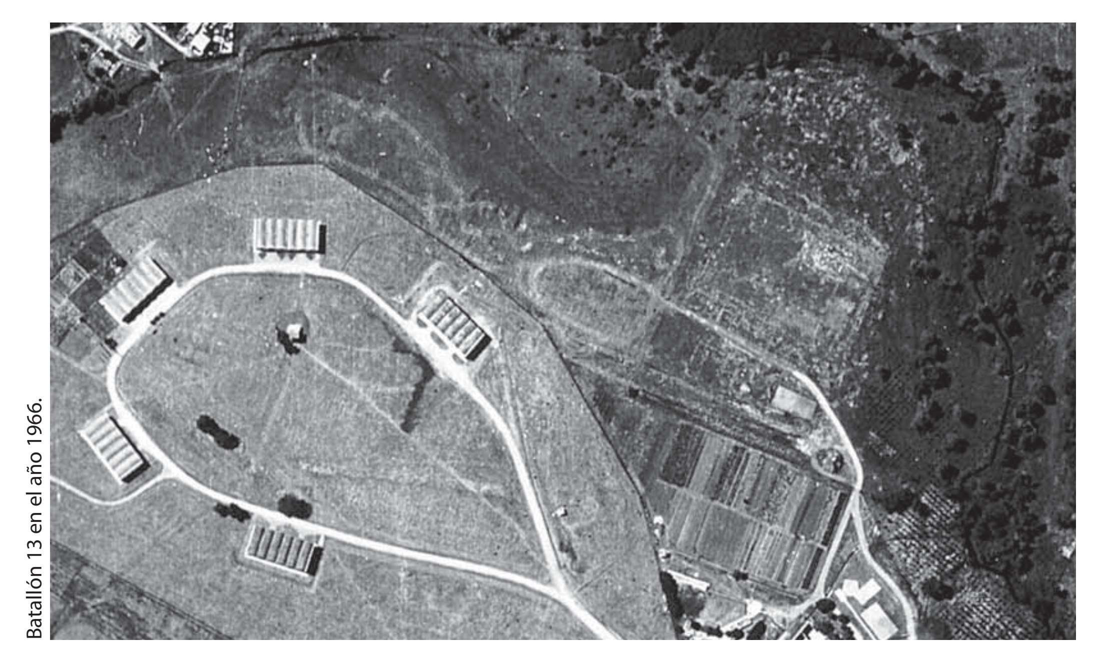
h) El artículo 9 consagra el derecho a la identidad, y el artículo 23 establece que: "*Todo niño y adolescente tiene derecho a conocer quiénes son sus padres"*.

Sin perjuicio de ello, el artículo 142 condiciona el goce efectivo de ese derecho, ya que será el Juez quién decidirá si la información puede darse o no al adolescente. Se podrá otorgar la información al menor de 18 años "*siempre que ello no lo perjudique*" y "*atendiendo a las características"* del mismo. Estas circunstancias también quedan sometidas a la decisión discrecional del Juez actuante.

i) El artículo 166 establece la obligación del Estado de promover acciones para "*desalentar y eliminar paulatinamente"* el trabajo infantil y adolescente. En la misma línea, se prohíbe el trabajo de menores de 15 años (artículo 162), y se prevé que en estos casos la jornada laboral no exceda las seis horas diarias o treinta y seis semanales (artículo 169). El trabajo nocturno queda prohibido (artículo 172).

Sin embargo, a continuación se establece que el Instituto Nacional del Menor podrá autorizar "*las excepciones especialmente establecidas*" respecto a todas las prohibiciones enunciadas. Dichas excepciones no se establecen en ninguna disposición del Código, lo que deja abierta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa la decisión de autorizar formas de trabajo infantil y adolescente, en principio "prohibidas" por el nuevo Código.

Es de esperar que en el correr de la próxima legislatura puedan incorporarse al Código de la Niñez y la Adolescencia las modificaciones necesarias para que esta norma se ajuste totalmente a las disposiciones constitucionales y a las obligaciones asumidas por Uruguay al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño.


Batallón 13 en el año 1966.


Batallón 13 después de la dictadura.

Caso Elena Quinteros

El ex canciller de la dictadura y el Batallón 13 en el centro de las investigaciones*

A fines del año 2003, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de primer turno impulsó el expediente por la desaparición en 1976 de la maestra Elena Quinteros.

El Juez titular de la sede hacía uso de

* Autor: Dr. Pablo Chargoñia (Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT)

licencia por enfermedad; fue suplido por el Dr. Alejandro Recarey.

Los denunciantes -Raúl Olivera y Milton Romani de la Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT con el patrocinio del abogado Pablo Chargoñia-, habían solicitado que se decretara una medida de no innovar sobre los fondos del Batallón de Infantería Mecanizada Nº 13 de Montevideo. La medida se fundamentó en los testimonios e investigaciones periodísticas que daban cuenta de enterramientos humanos en ese lugar y en las noticias relativas a trabajos que formaban parte del plan municipal de saneamiento.

El Dr. Recarey dispuso la medida cautelar solicitada por los denunciantes, a la que adhirió la Dra. Mirtha Guianze, fiscal penal que es parte en el proceso contra el canciller de la dictadura cívico-militar, Juan Carlos Blanco.

El 6 de noviembre de 2003 el juez ordenó "(...) *la prohibición de innovar, consistente en la orden de suspensión y orden de no iniciar o continuar, cualquier tipo de obra que altere el terreno de las dependencias del Batallón de Infantería Nº 13; muy especialmente en orden a impedir tareas que impliquen excavación, remoción de tierra o similares, según reza textualmente el temperamento fiscal. La ordenanza se hace tanto a la IMM como a las Fuerzas Armadas ; y con efecto de impedir perturbaciones a cargo de personal dependiente de ambos organismos ; como contratados o terceros en la forma que fuere* (...)".

Como forma de acotar espacialmente el lugar que debe cuidarse de cualquier acción que pueda poner en riesgo la localización del cuerpo de la víctima, el Dr. Recarey comenzó una importante actividad indagatoria. Se citaron a los denunciantes, a periodistas, a ex presos políticos y a militares. Mientras algunos militares comparecieron (por ejemplo, los marinos retirados Alex Lebel y Jorge Tróccoli) otros, en cambio, no se presentaron.

El Poder Ejecutivo solicitó a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) que ordenara la suspensión de las actuaciones, solicitud a la que la Corte no accedió aunque tampoco rechazó formalmente la improcedente solicitud. En consecuencia el gobierno se presentó ante el juez con varios recursos que fueron desestimados por el Dr. Recarey.

El juez sostuvo que no correspondía suspender la indagatoria porque no existía fundamento jurídico para ello, en tanto el Poder Ejecutivo carece de legitimación para presentarse en el proceso y porque acceder a lo solicitado por el Gobierno, "*podría ser visto por la opinión pública como una especie de amoldamiento a una estrategia de gestión política por completo ajena al deber de aplicar las leyes en orden de hacer justicia*".

Si bien la prensa informó que el coronel retirado, Jorge Silveira Quesada, se habría refugiado en una unidad militar para desacatar la orden judicial que lo citaba como testigo, el ministro de Defensa Nacional, Yamandú Fau, no adoptó ninguna acción al respecto. La noticia tampoco generó reacción alguna del Parlamento.

Informe clave

Finalmente, el juez titular de la sede Eduardo Cavalli, interrumpió sorpresivamente su licencia, y firmó un decreto que acogió la pretensión del gobierno: detener la citación de los militares.

Al referirse a la actitud del juez Cavalli, el presidente de la SCJ, Dr. Leslie Van Rompaey, hipotetizó: "*en alguna reunión social, o en algún encuentro entre magistrados o integrantes del Poder Ejecutivo (...) se*

puede haber conversado, y es lógico que el Poder Ejecutivo haya transmitido por alguna vía su preocupación" [1].

A pesar de esta suposición el máximo órgano judicial no dispuso ninguna investigación al respecto y luego que Cavalli reinició su licencia, designó mediante sorteo a un nuevo suplente.

Y a pesar de esa operación contra el impulso que le imprimió Recarey a la investigación, se produjo un avance histórico.

El 2 de febrero de 2004 un equipo multidisciplinario formado por los profesores de la Universidad de la República, Daniel Panario, Ofelia Gutiérrez y Elizabeth Onega y por el antropólogo Horacio Solla, del Instituto Técnico Forense del Poder Judicial, entregó a la Justicia un valioso informe.

El equipo analizó una serie de fotos aéreas, cartografía y otros materiales relativos al Batallón Nº 13. El informe señala que se procedió a la "*revisión del material documental existente a los efectos de contrastar los indicios visibles en las fotografías con los datos aportados por militares presuntamente participantes en los hechos investigados*". El documento concluye que: "*el área en el cuál se emplaza el Batallón Nº 13 por sus dimensiones (m²) es totalmente abordable desde el punto de vista de una investigación arqueológica. Se determinaron las áreas prioritarias de interés para una prospección arqueológica, las que dividimos metodológicamente en* ***cinco sitios claramente determinables****, dos zonas de remoción y una zona con estructuras que no tienen explicación aparente".*

El informe del equipo técnico puntualizó que *"en caso de realizarse una intervención directa sobre el terreno, es un área que no presenta dificultades de acceso, dado que tiene una caminería bien definida. En cuanto a la ubicación de los posibles sitios de enterramientos, se determinó la coincidencia entre los resultados del análisis de las fotos aéreas con los relatos de informantes y la tradición oral que fueron cuidadosamente analizados y decodificados".*

"(...) La segunda etapa consiste en la prospección directa en el terreno, mediante su recorrida a pie con el fin de contrastar las evidencias recabadas indirectamente y registrar nuevas evidencias".

Y finalmente, "*La tercera etapa consistiría, una vez recabada toda la información disponible en el campo a través de todos los estudios propuestos, en evaluar qué sitios justifican una excavación arqueológica y cuáles se desechan*".

Discrepancias jurídicas

En tanto, el expediente principal se hallaba en etapa de apelación. Las dos partes -el Ministerio Público (Fiscalía) y el procesado- habían apelado la decisión del Dr. Cavalli de reformar el primer auto de procesamiento: fue modificado en cuanto a la imputación original por privación de libertad.

La nueva imputación fue homicidio muy especialmente agravado. Y se dispuso que el proceso continuara sin prisión preventiva.

La fiscal Mirtha Guianze discrepó con esta última resolución y la defensa de Blanco discrepó en cuanto reclamaba que se clausurara el proceso. El Tribunal de Apelaciones en lo Penal de tercer turno, sería el encargado de resolver ambos recursos.

[1] Diario La República. 10 dic. 2003.

Al alegar razones formales, ese Tribunal había anulado las actuaciones de Recarey, excepto la medida de no innovar en el Regimiento Nº 13, la que consideró "*legítima*". El órgano de alzada entendió que no era la oportunidad procesal para desarrollar la investigación sobre el paradero de la víctima.

El 30 de abril de 2004, el Tribunal integrado con un cuarto ministro debido a las discordias existentes entre sus tres miembros naturales decidió sobre los recursos presentados por las partes[2].

"*Confírmase parcialmente la providencia interlocutoria de primer grado Nº 926/2003*[3]*, (...) y en su mérito dispónese que el enjuiciamiento (reformulado) de Juan Carlos Blanco Estradé lo será por : coautoría de un delito de Homicidio muy especialmente agravado, a título de dolo eventual*", señala el fallo adoptado por mayoría.

Consideró que la muerte de Elena Quinteros "*tuvo lugar entre los días 2 y 3 de noviembre de 1976 en dependencias del Servicio de Material y Armamento del Ejército Nacional, y su o sus responsables resultaron elementos de dicha fuerza militar*".

Para llegar a esta conclusión, se convocó a "*una serie de pautas indiciarias*" entre las que subraya la versión de la Comisión para la Paz. El Tribunal arguyó que a tal versión se llegó por una "*minuciosa y diligente labor de investigación de sus integrantes*", quienes realizaron "*entrevistas a múltiples testigos civiles, y militares y policiales*" y suscribieron un Informe Final "*acordado por el voto unánime de todos sus miembros*".

Entre los elementos probatorios considerados por la mayoría del tribunal se destacan las declaraciones del Dr. Carlos Ramela quien compareció ante el juez Cavalli en la audiencia en la que se dispuso la libertad provisional del procesado.

La mayoría asegura que esas declaraciones "*no resultan ser las de un testigo de 'oídas' ordinario, sino las de quien recolectó, sistematizó y confrontó información sobre el extremo que nos ocupa y que, si bien no puede revelar las 'fuentes' de su información, no por ello carecen de particular eficacia convictiva en el particular casus objeto de examen*".

En sus respectivas comparecencias a la Justicia, el Dr. Carlos Ramela ni el Dr. Gonzalo Fernández optaron por informar sobre los nombres de sus "*fuentes*".

El Dr. José Bonavota discrepó sobre el hecho de la muerte de Elena Quinteros: "*no está suficientemente acreditada*", sostuvo y propuso que el proceso continuara bajo la imputación inicial de privación de libertad y no de homicidio: "*la prueba que emana del informe de la 'Comisión para la Paz', su anexo referido a Elena Quinteros y declaración del Dr. Ramela, no acreditan la muerte de la mencionada persona*". Sostiene que el Derecho uruguayo es exigente en cuanto a la prueba de la muerte de una persona. No surge que la prueba testimonial recogida por la Comisión para la Paz reúna la exigida calidad de testigo presencial de la muerte, aún dejando de lado la ausencia de control judicial de esa prueba.

El Dr. Bonavota no dejó de advertir que "*no se ha elaborado en la 'Comisión' actas que permitan controlar, cuando menos,*

[2] La mayoría estuvo integrada por los ministros, Ricardo Harriague y Milka Núñez. Hubo dos votos discordes: Dr. José Bonavota por un lado, y Dr. Eduardo N. Borges, por otro.

[3] Se trata de la resolución del Dr. Eduardo Cavalli del 20 de junio de 2003 que dispuso: 1º) no hacer lugar a la clausura del proceso que solicitó la defensa de Juan Carlos Blanco; 2º) continuar el juicio bajo la imputación de homicidio muy especialmente agravado; 3º) no hacer lugar a la solicitud de prisión preventiva formulada por la fiscal Dra. Mirtha Guianze, *"declarando que le asiste el derecho al Sr. Juan Carlos Blanco de aguardar en libertad provisional el fallo que le declare inocente o culpable".*

la congruencia de la propia declaración de cada uno y su comparación con la de otros testigos (y) *dicha prueba no es imposible pues ninguna norma prohíbe a los testigos presentarse a declarar en vía judicial".*

Con este enfoque, a diferencia de la posición de la mayoría del Tribunal, el Dr. Bonavota se acerca a las consideraciones que sobre el punto se formulan en el derecho y la jurisprudencia internacionales[4].

Sobre la cárcel

El Dr. Eduardo N. Borges discrepó con la mayoría por entender que correspondía confirmar el procesamiento de Blanco por el delito de homicidio muy especialmente agravado, en carácter de co-autor, y reenviarlo a la cárcel.

Borges adhiere a la teoría del "dominio del hecho".

"*El autor mediato tiene el dominio del hecho porque consigue la instrumentalización de una persona*", entiende el magistrado. Esa teoría es especialmente adecuada para el abordaje del terrorismo de Estado por cuanto se trata de analizar la responsabilidad penal de integrantes de las cúpulas de estados criminales. El hecho que Blanco integrara el COSENA (Consejo de Seguridad Nacional, que era un órgano cívico-militar) y fuese ministro de Relaciones Exteriores, son datos esenciales a la hora de evaluar su responsabilidad.

Dice Borges: "*la pérdida de proximidad* (entre victimario y víctima) *resulta compensada por un dominio organizativo concentrado en personas que manejan un aparato de poder*".

En relación a la libertad provisional señala: "*fue un verdadero error judicial el haberle otorgado la libertad provisional al imputado cuando pesaba sobre él una imputación provisoria conminada con una pena obstativa al beneficio citado*". El error radica en el desconocimiento de dos normas, una legal y otra de rango constitucional[5] que prohíben la concesión de la libertad provisional cuando el delito atribuido es reprimido con un mínimo de penitenciaría, como en el caso del homicidio muy especialmente agravado.

Vuelto el expediente al Juzgado de Primera Instancia, los denunciantes volvieron a impulsarlo solicitando se reciba el testimonio del ex soldado Humberto Bueno Acuña quien declaró a la prensa el hallazgo accidental de ropa de mujer enterrada en los fondos del Batallón Nº 13 y que estaba dispuesto a ampliar su declaración. Solicitaron también la adopción de una medida cautelar en el Regimiento Nº 14 de Toledo, basada en información del Anexo II del Informe de la Comisión para la Paz.

El juez Juan Carlos Fernández Lecchini, suplente de Cavalli, conforme a lo solicitado por los denunciantes y por la fiscal, ordenó al Ministerio de Defensa Nacional que no iniciara ni continuara obras de cualquier tipo que alteraran el terreno del Regimiento Nº 14. Ordenó además que el Equipo Multidisciplinario realizara, en relación a ese cuartel, un trabajo análogo al desarrollado en el caso del Batallón Nº 13. En su resolución menciona la posible participación de la Universidad de la República en el trabajo solicitado.

[4] *"(...) La detención marca el comienzo de la conducta ilícita que permanece siendo tal, hasta que el detenido recobra su libertad; o en este caso, hasta que se descubre el cadáver (...)"* URIOSTE FERNANDO. *Comentario sobre el "caso Blake" y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* En: Revista de Derecho Público (20): p. 32, 2001.

[5] Art. 138. Código del Proceso Penal. Art. 27. Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Fuentes de información

En octubre, la fiscal solicitó al juez que citara a declarar a miembros de la Comisión para la Paz a fin de conocer las fuentes de información que determinaron las conclusiones a las que arribaron. El propósito de esa medida -solicitada en su momento por los denunciantes- es ampliar la información que permita dar con el paradero de Elena Quinteros.

El juez Fernández Lecchini recibió la declaración del ex integrante de la Comisión para la Paz, Carlos Ramela, quien se negó a identificar las fuentes, militares y civiles. Previo a la comparecencia de Ramela, el presidente de la República, Jorge Batlle, volvió a difundir el contenido de un decreto de Gobierno que señala como secretas las fuentes de la Comisión para la Paz.

Frente a una desaparición forzada, es deber de todos los órganos del Estado y por tanto de los jueces, agotar todos los esfuerzos inquisitivos que conduzcan a la localización de la detenida-desaparecida.

Para que una prueba testimonial recibida en una investigación administrativa o jurisdiccional sea valorada debidamente es necesario identificar al testigo. Sin esa identificación el investigador no puede evaluar la confiabilidad de la declaración ni puede transmitir objetivamente el grado de convicción que la declaración produce.

El ex ministro de la SCJ, Dr. Nelson García Otero, señaló con precisión: "*Recibir información no es facultad del presidente de la República, sino del Poder Judicial (...) me gustaría saber qué norma constitucional le atribuye al presidente de la República la posibilidad de delegar* (a la Comisión para la Paz) *estas facultades de recibir prueba.*

La recepción de pruebas la puede hacer el Poder Ejecutivo para cumplir sus deberes administrativos y el Poder Judicial para las causas sometidas a su jurisdicción, pero no la puede hacer el presidente de la República".[6]

El informe final de la Comisión para la Paz describió cierta metodología de trabajo. Al percibir cierta reticencia de parte de algunos testigos y "*para alentar la tranquilidad de las personas entrevistadas y el aporte efectivo de la información, la Comisión resolvió no tomar acta ni grabación magnetofónica de su relato, sino simplemente notas manuscritas de los datos o detalles más significativos*"[7].

En otro pasaje dice: "*La Comisión apeló únicamente a su poder de persuasión, habiendo de convencer a algunos policías y militares para que aportaran en forma voluntaria la información a su alcance al amparo del régimen de estricta reserva imperante en materia de fuentes informativas*"[8].

Por cierto ese régimen no tiene fuente legal ni puede invocarse ante un juez penal en un expediente en que, por añadidura, ya se ha relevado de todo secreto a los miembros de la Comisión.

En mayo de 2003, el juez preguntó a Ramela si las "*fuentes*" de la Comisión para la Paz tuvieron vinculación directa con la muerte de Elena Quinteros. Este respondió: "*Nosotros por una cuestión de metodología en las conversaciones y para evitar una eventual retracción del testigo nunca hicimos esa pregunta en concreto (...) eran personas que tuvieron que ver genéricamente en esos episodios en esas fechas y en esos lugares específicos*".

[6] Conferencia organizada por la Asociación de Funcionarios Judiciales. Montevideo: 4 jun. 2003.
[7] Comisión para la Paz. Informe Final. Capítulo II, E) 31. Montevideo. 10 abr. 2003.
[8] Ibid. C.4) 26.

La Comisión para la Paz admitió que "*no estaba en sus potestades*" la realización de "*una indagatoria formal y documentada sobre los hechos, que hubiera exigido otra clase de atribuciones*". Es el Poder Judicial el que tiene esa "*otra clase de atribuciones*".

El normal funcionamiento de la actividad jurisdiccional está tutelado por la ley penal. Dice Manzini que "*no podría haber administración de justicia, si quienes deben cooperar a este grande y santo instituto social, como testigos, peritos o cualquier otra función, llamados en forma legal, no se presentaran ante la autoridad, o bien, habiéndose presentado, rehusaran prestar el concurso requerido. De allí, la necesidad que la ley imponga tales funciones y que declare punible a todo el que deniegue prestarlas*".

La ley penal nacional castiga al testigo que llamado por la autoridad judicial se rehusare a prestar su concurso. Y quien llevara esa renuencia al extremo de una ofensa o desobediencia abierta que menoscabe la autoridad del juez, cometería el delito de desacato.[9] El amparo de algún órgano del Estado a esta renuencia implicaría apartarse claramente de los deberes jurídicos que impone el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificados por Uruguay. Y conspiraría contra las atribuciones que la Constitución de la República otorga al Poder Judicial.

[9] Art. 178. Código Penal.

Caso Blanco

Comentario de la sentencia del Tribunal de Apelaciones

Se confirma el procesamiento del canciller de la dictadura, Juan Carlos Blanco, por el homicidio de la maestra Elena Quinteros [1]

Por mayoría formada por los ministros Ricardo Harriague Saccone y Amelia Milka Núñez, se confirma parcialmente el fallo de primera instancia -que había sido apelado- y **se dispone el enjuiciamiento del Dr. Juan Carlos Blanco Estradé por coautoría de un delito de homicidio especialmente agravado, a título de dolo eventual.**

La resolución Nº 203 (30/04/04) contó, por diferentes motivos, con las discordias de los doctores José Bonavota y Eduardo Borges.

Al procesado se le imputó en un principio, el delito de "privación de libertad en grado de coautoría" -artículo 281 del Código Penal (CP)-, tipificación que se cambió en razón del Informe Final de la Comisión para la Paz y de declaraciones del asesor presidencial e integrante de esa comisión, Dr. Carlos Ramela. El Juez en lo Penal de primer turno, Dr. Eduardo Cavalli, dispuso entonces la continuación del juicio bajo la imputación de "homicidio muy especialmente agravado" (artículo 312 del CP).

El 9 de abril de 2003 se dispuso la libertad provisional de Blanco con la conformidad de la Fiscalía, que entendió equitativo acceder a la excarcelación provisoria frente a la imputación que originariamente se le atribuyó al ex jerarca de la dictadura.

Pero ante la nueva imputación, la fiscal, Dra. Mirtha Guianze, solicitó nueva prisión preventiva para el procesado. El Dr. Cavalli no accedió al entender que a Blanco le asistía el derecho de aguardar en libertad provisional el fallo que lo declare inocente o culpable.

Historia según la Comisión para la Paz

Los ministros que firmaron en mayoría el fallo entienden que se acreditó la muerte de Elena Quinteros entre los días 2 y 3 de noviembre de 1976, en dependencias del Servicio de Material y Armamento del Ejército Nacional que se ubica en el predio del Batallón de Infantería Nº 13, y que su o sus responsables fueron integrantes de dicha fuerza militar.

Quinteros fue retirada con violencia, el 28 de junio de 1976, de los jardines de la Embajada de Venezuela, por parte de funcionarios policiales y militares. Luego de un grave incidente de estos últimos con funcionarios de la sede diplomática, la maestra y militante del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP) fue llevada a la dependencia militar citada, de acuerdo a los testimonios recabados por la Comisión para la Paz.

Allí -según la historia reconstruida por la Comisión- fue interrogada y torturada a lo largo de varios meses, ejecutada en los

[1] Comentario a cargo del Dr. Guillermo Payseé, responsable del equipo de Derechos Civiles y Políticos del Serpaj.

primeros días de noviembre de 1976, su cuerpo enterrado en otra dependencia militar en la zona de Toledo, y finalmente sus restos fueron exhumados, en el segundo semestre de 1984, incinerados y arrojados al Río de la Plata.

"No está probada la muerte"

El fallo del Tribunal comparte la resolución del juez en cuanto a la permanencia en libertad del procesado por homicidio muy especialmente agravado.

Pero es importante destacar las discordias y fundamentos de los dos ministros que no estuvieron de acuerdo con la resolución dictada en mayoría:

El ministro José Bonavota Cacciante, entendió que **la muerte de la señora Elena Quinteros no está probada, por lo que los procedimientos deberían continuar bajo la imputación inicial de "Privación de libertad en calidad de coautor".**

El Dr. Bonavota manifiesta: *"Sin desconocer la autonomía del Derecho Penal por lo que la prueba no tiene por qué tener las mismas formalidades que la exigida en materia Civil, no puede desconocerse que nuestro legislador respecto a la prueba de la muerte ha sido sumamente exigente.*

El art. 40 del Código Civil, en referencia al Estado Civil de las personas establece que edad y muerte se acreditan con las partidas de nacimiento y defunción y a su vez el art. 44 establece los medios supletorios, o sea que a falta de los referidos testimonios (los mencionados en el art. 40 y 42 del Código Civil) podrán suplirse en caso necesario por otros documentos auténticos y por declaraciones de testigos que hayan presenciado los hechos constitutivos del estado civil que se trata".

Según los integrantes de la Comisión para la Paz, no puede considerarse acreditada la muerte de Elena Quinteros por el contenido de dicho informe. En consecuencia Elena Quinteros, a los efectos del proceso penal continúa siendo una persona plagiada, y desde el punto de vista legal, "ausente".

El informe de la Comisión para la Paz no ingresa en el caso de "documentos auténticos" del artículo 44, y de la prueba testimonial recogida no surge que reuniera las características que menciona dicho artículo (testigos presenciales), dejando de lado la ausencia de control judicial y de las partes del proceso.

En efecto, el Dr. Ramela expresó que nunca se preguntó a los testigos, fuentes de la Comisión, qué vinculación tuvieron con la muerte de Elena Quinteros; dice que tuvieron que ver genéricamente en esos episodios (fs. 63) y no se tomaron actas ni grabaciones, sólo notas manuscritas de los datos más significativos (Informe 574).

Ya sostuvo el tribunal que la posibilidad de la muerte de Elena Quinteros no puede soslayarse, pero para atribuirle valor probatorio al informe de la "Comisión para la Paz" había que conocer y evaluar pormenorizadamente las fuentes.

Evaluado el Informe, en realidad agrega poco al preliminar que había sido publicitado y, a mi criterio, por lo dicho, no conforma para aceptar la muerte de Elena Quinteros. Y ello no sólo porque no se ha cumplido con los requisitos que señala la Sra. Fiscal a fs. 473-474 citando a Manzini: "(...) la prueba que se toma en consideración como testimonio en el proceso penal, tiene que ser ante todo judicial, o sea, hecha inmediatamente ante el magistrado que procede o ante el magistrado delegado o requerido...". Aún preservando la identidad de los testigos, no se ha elaborado en la Comisión actas que permitan controlar, cuando menos la congruencia de la propia declaración de cada uno y su comparación con la de otros testigos.

Al no aceptar la conclusión de la Comisión para la Paz, es claro que no pretendo desconocer o disminuir en lo más mínimo la consideración a la ímproba e importante tarea desempeñada por los ilustres miembros de la misma, sino poner de relieve que debe cumplirse con la prueba exigida en el Código para tener por acreditados hechos de tal gravedad. Y dicha prueba no es imposible, pues ninguna norma prohibe a los testigos presentarse a declarar en vía judicial.

La prueba de que Elena Quinteros continúa privada de libertad es que no se tenga conocimiento de su paradero desde aquella lejana fecha, y la única posibilidad es la declaración de "ausencia" en vía civil. Es muy riguroso el Código Civil para aceptar la muerte: "El ausente no está muerto."

"Verdadero error judicial haberle otorgado la libertad provisional al imputado"

El otro voto discorde fue el del Dr. Eduardo N. Borges. Entendió que corresponde **confirmar el procesamiento por el delito de homicidio muy especialmente agravado en carácter de coautor y** (ordenar) **su reintegro a la cárcel.**

En opinión fundada, el Dr. Borges comparte el cambio de tipificación a homicidio muy especialmente agravado, pero su objeción está vinculada al no reintegro a prisión del procesado, posición que comparte la solicitud de la Fiscalía.

Manifiesta: *"En cuanto al agravio de la Fiscalía referido a que la recurrida no hace lugar al reintegro carcelario del imputado, estimo que tiene o le asiste razón a la Sra. Fiscal: sin perjuicio de señalar desde ya que fue un verdadero error judicial el haberle otorgado la libertad provisional al imputado cuando pesaba sobre él una imputación provisoria conminada con una pena obstativa al beneficio citado, entiendo que el marco regulatorio de la situación está dado por los arts. 27 de la Constitución que establece que: 'En cualquier estado de una causa criminal de que no haya de resultar pena de penitenciaría, podrán (los jueces) poner al acusado en libertad...' y el art. 138 del C. Penal que establece: 'Puede concederse la excarcelación provisional del procesado que se encuentre en prisión preventiva, en cualquier estado de la causa, salvo que la ley reprima el delito atribuido con mínimo de penitenciaría*[2]*, o cuando se estime 'prima facie' que la pena a recaer en definitiva será de penitenciaría".*

Concluyó: *"Blanco defendió la posición del gobierno de ipso a sabiendas que E. Quinteros estaba privada de su libertad, coadyuvando con ello a la consumación del delito permanente; ahora, según lo he expuesto con la mayor claridad posible la imputación se deriva de otros hechos: Blanco como integrante del COSENA*[3] *dio y consintió la orden (haciéndola suya) de matar a la maestra citada, lo que constituyó a través de la teoría que se expuso, la co-autoría de un delito de homicidio muy especialmente agravado, con lo cual los hechos que se imputan ahora no son los mismos y en mi opinión sería contrario a derecho que por estos nuevos hechos, se mantuviera la prevención sin prisión, dado que colide con una norma legal y otra de rango constitucional".*

[2] Pena de 24 meses o más. (El artículo 312 del Código Penal establece una pena de 15 a 30 años para el delito de homicidio muy especialmente agravado).

[3] Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano ejecutivo del Gobierno dictatorial.

© Annabella Balduvino

El Poder Judicial y la obligación del Estado de investigar dónde están los desaparecidos

La nulidad de lo actuado por el juez Alejandro Recarey

El Dr. Alejandro Recarey subrogó entre octubre y diciembre de 2003 al titular del Juzgado Penal de 1e turno, el Dr. Eduardo Cavalli, por encontrarse éste con graves problemas de salud.

Mientras estuvo al frente de la sede penal, el Dr. Recarey citó en calidad de testigos al sargento Ernesto Soca, al cabo retirado Julio Casco, ambos ex integrantes del servicio de Información de Defensa (SID) y a varios oficiales del Ejército. Pretendía interrogarlos acerca del lugar dónde eventualmente se encuentra enterrado el cuerpo de la maestra Elena Quinteros, desaparecida desde 1976, víctima del terrorismo de Estado durante la dictadura.



Las citaciones fueron resistidas por los mandos del Ejército que cerraron filas respaldando al personal llamado a declarar. Al no presentarse en la sede, el juez Recarey anunció que ordenaría la detención de los militares y la conducción al despacho.

La situación planteada generó “honda preocupación” en el Poder Ejecutivo lo que ameritó una reunión entre el presidente de la República en ejercicio Luis Hierro Ló-

pez, el ministro de Defensa Yamandú Fau, el asesor presidencial Carlos Ramela (ex integrante de la Comisión para la Paz), el ministro de Educación Leonardo Guzmán, el subsecretario de Defensa Elías Bluth, el subsecretario del Interior Daniel Borrelli, el prosecretario de la Presidencia Leonardo Costa, y el especialista en Derecho Constitucional, Miguel Angel Semino.

Luego de analizar jurídicamente cómo detener la actuación del juez Recarey, el Poder Ejecutivo consideró que el letrado se apartaba de lo establecido por la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. Argumentó que el magistrado no consultó como señala la ley, si el caso está comprendido o no en la citada norma. Por esta razón el Gobierno interpuso un recurso de reposición, apelación y nulidad en subsidio para poner fin a la investigación impulsada por la sede penal.

Dichos recursos fueron rechazados por el juez subrogante, por lo que el Poder Ejecutivo presentó un recurso de queja que pasó al Tribunal de Apelaciones en lo Penal de tercer turno. En marzo de 2004, el órgano de alzada dispuso la nulidad de lo actuado por el juez Recarey, salvo lo relativo a las acciones de no innovar -no realizar excavaciones o movimientos de tierras- en el Batallón de Infantería Nº 13.

Por su parte, el Dr. Alejandro Recarey, señaló a la prensa que un equipo de científicos detectó modificaciones terrenales en el predio del Batallón de Infantería No. 13, donde presuntamente fue enterrada Elena Quinteros, y opinó que el Poder Ejecutivo no quería que en este caso actuara "*el juez que no le conviene*". Añadió que además, la Ley de Caducidad no dice *"que esté prohibido investigar, por eso (estaba) dispuesto a llegar a la puerta del cuartel, porque un magistrado que se autolimita deja de ser un juez"*.[1]

[1] Fuentes consultadas: semanarios Búsqueda y Brecha; diario La República.

© Annabella Balduvino

“Verdad, Justicia, Memoria y Nunca Más. Por Michelini, Gutiérrez Ruiz, Barredo y Whitelaw”
Nuevamente miles de personas convocadas por la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, el PIT-CNT y demás organizaciones de la sociedad civil, marcharon por 18 de Julio reclamando verdad y justicia.
La novena marcha del silencio recordó los rostros de los 187 desaparecidos políticos en Uruguay con un río de hojas blancas y con un firme “presente” como respuesta a la lectura de cada uno de sus nombres.
También, por primera vez se sumaron otras movilizaciones en las ciudades de Maldonado, Florida y Paysandú.



A 31 años del golpe de Estado

Comunicado de Hijos. Junio 2004

El próximo domingo 27 de junio habrá un hecho que acaparará toda la atención de los partidos políticos, de los medios masivos de prensa, de la gente en general[1]. Sin embargo, ese día, coincidentemente o no tanto, se cumplirán 31 años del golpe de Estado. Día que marcó nuestra historia como país.

La impunidad se institucionaliza, echa raíces y para protegerla hasta hoy, se la cerca de impúdica "legalidad".

Podría pensarse que el hecho de que exista un acto eleccionario -como (...) las internas de los partidos políticos- en la fecha en que otrora se impuso una dictadura cívico militar que institucionalizó la práctica sistemática del terrorismo de Estado, es una clara demostración de haber superado aquel período oscuro. Sin embargo, nada más lejos de la realidad; hoy vivimos en un estado democrático que intenta consolidarse sobre las bases de la impunidad.

Impunidad que implica, además de renunciar a los valores de la verdad y la justicia y asegurar la libertad de quienes torturaron y asesinaron desde el Estado, (...) aceptar de hecho y a futuro, el terrorismo de Estado como amenaza siempre latente.

Por esto, el 27 de junio es mucho más que una conmemoración, es una fecha viva que no envejecerá mientras no nazca la justicia.

Un año más sin VERDAD, un año más sin JUSTICIA, un año más de IMPUNIDAD.

[1] Refiere a las elecciones internas de los partidos políticos.

Solicitud de desclasificación de los archivos de Inteligencia militar sobre Serpaj, Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos y Luis Pérez Aguirre

En abril del 2004 el Servicio Paz y Justicia/Uruguay solicitó entrevistas a los ministros del Interior, Dr. Daniel Borrelli, y de Defensa Nacional, Prof. Yamandú Fau, con el fin de entregarles una carta que fundamenta el pedido de desclasificación de toda la documentación (escritos, filmaciones, etc.) existente en la órbita de Inteligencia policial y militar del Estado, relativa a nuestra institución, a nuestro fundador el sacerdote jesuita Luis Pérez Aguirre, y a la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desparecidos.

Recordamos como antecedente de este petitorio el que se efectuara ante los mismos Ministerios por parte de los diputados Felipe Michelini, José Bayardi y otros ciudadanos, sobre las actividades estudiantiles desarrolladas durante la dictadura, en particular las referidas a la "Semana del Estudiante", organizada por ASCEEP en 1983.

También respaldamos nuestra solicitud en que todo habitante de la República tiene derecho a conocer la información que posee el Estado, tal como quedara plasmado en el proyecto de Habeas Data aprobado por la Cámara de Representantes.

Desde la órbita del Ministerio de Defensa se nos concedió la entrevista con el subsecretario, Dr. Elías Bluth, a condición de no ir acompañados con representantes de la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. Bluth se comprometió a brindarnos una respuesta, pero aclarando previamente que ésta depende a su vez de la información que le sea suministrada.

Por su parte, el Dr. Borrelli nos concedió una entrevista sin mediar ninguna condición, por lo que participaron integrantes de Serpaj y Familiares.

Con fecha 7 de mayo se nos informó por parte del Ministerio del Interior "que en el Departamento no existe constancia respecto al material en cuestión" revelando que parece existir una confusión respecto a los materiales que en 1982 fueron incautados por el Gobierno de la dictadura a nuestra institución y que luego fueron devueltos.

Ello motivó que se realizara otra nota aclaratoria dirigida al ministro, para precisar el material solicitado: *"documentos reservados, secretos o de inteligencia"*, escritos, filmados, o de cualquier otra índole, que se hayan obtenido durante el período en que se violentó la institucionalidad del país.

Luego de realizada la aclaración por escrito, y reiterada telefónicamente ante ambos ministerios nuestra inquietud sobre la suerte del petitorio, no hemos obtenido respuesta alguna sobre la existencia o no de los materiales solicitados.



Cordero
Serpaj a la Opinión Pública

Circuló la noticia de que el coronel retirado Manuel Cordero, acusado de haber violado los Derechos Humanos de muchas personas detenidas durante la dictadura cívico militar -muchos de ellos aún desaparecidos- ha logrado cruzar las fronteras de nuestro país sin que el Ministerio del Interior tenga registro de su salida.

Una vez más uno de los militares identificado como violador de derechos humanos y uno de los más buscados también por la justicia argentina, logra con una simple maniobra burlar a la justicia de este país.

Es bueno recordar entonces, que entre las acusaciones que pesan sobre Cordero cuentan: la participación en los asesinatos de los legisladores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini; torturas y apremios físicos y sicológicos a ciudadanos uruguayos y argentinos en centros clandestinos de detención en Argentina y una participación activa en el Plan Cóndor.

Reestablecido el régimen democrático en nuestro país y habiendo comenzado las investigaciones parlamentarias y judiciales sobre las violaciones cometidas en la dictadura, Cordero nunca concurrió a ninguna de las citaciones a las que fue convocado*. Desde 1986, Argentina viene solicitando la extradición de militares y policías uruguayos como Cordero, Gavazzo, Silveira y Campos Hermida. El gobierno dilató la respuesta hasta que se aprobaron las leyes de “Punto Final” en Argentina y “De Caducidad” en Uruguay, que consolidaron en los hechos la impunidad en la región. Actualmente Cordero está siendo requerido desde Argentina por el Juez Canicoba Corral.

Pero como si esto fuera poco, además de ser acusado de cometer aberrantes crímenes de lesa de humanidad y de seguir amparado en la impunidad, el coronel retirado Manuel Cordero reivindicó públicamente los “métodos” que se emplearon durante la dictadura, que incluían matar, torturar, secuestrar y desaparecer personas.

Sus manifestaciones a la prensa provocaron que el 22 de noviembre de 2001, Serpaj junto a otras organizaciones de DD.HH presentara en su contra una denuncia penal por apología de delito ante el Juzgado Penal de 4° turno a cargo del Dr.José Balcaldi.

Fueron numerosas las excusas y las artimañas jurídicas utilizadas por el coronel retirado, para evitar concurrir a la sede penal. Ello llevó al Dr. Balcaldi a denunciar a Cordero y su abogado por el delito de desacato (Artículo 137 del Código Penal). A raíz de dicha denuncia, el fiscal Rafael Ubiría solicitó el procesamiento de ambos, no habiendo a la fecha y a pesar del tiempo que ha transcurrido desde el pedi-

* Hasta 2003 Cordero no compareció ante el Juzgado Penal. Ese año asistió a la audiencia inicial del jucio entablado por Serpaj y otras organizaciones, en el que fue sobreseído.

do de la Fiscalía, una resolución del titular del Juzgado Penal de 7º turno, Dr. Pedro Hackenbruch.

Ante la nueva maniobra que forma parte de un largo historial de evasivas de Cordero y de otros militares denunciados como violadores de DD.HH, que no hacen más que confirmar las consecuencias negativas de la impunidad sobre las instituciones y el estado de derecho, Serpaj expresa su profunda preocupación no sólo por la responsabilidad que le cabe al Estado y que le podría caber en el caso concreto al Ministerio del Interior, sino porque una vez más se pone en tela de juicio el principio constitucional de que todos somos iguales ante la ley.

Ante estos hechos debemos reafirmar el compromiso de seguir trabajando contra la impunidad y por ende consolidando nuestra democracia para todos sin excepciones de ninguna índole.

Como sostuvo el fundador de Serpaj, Luis Pérez Aguirre, *"si no podemos demostrar que la impunidad no tiene más cabida en la realidad nacional (...) nuestro Uruguay se estará haciendo el 'harakiri' político (...) porque dejar en pie la teoría de la impunidad, es decir a nuestros 'méngüeles y barbies' que andan sueltos por nuestras calles que nadie podrá descubrirlos ni hacer justicia con ellos, es confirmarlos en su convicción de que la acción terrorista, en el marco del estado, es impune".*

Panteón para NN en Colonia

Por iniciativa del edil frenteamplista, Julio Picca, con apoyo de todos los partidos políticos se impulsa la creación de un panteón en el cementerio de Colonia para los restos de ocho personas, cuyos cuerpos aparecieron en los años '70 en las costas de ese departamento, y que aún no fueron identificados.
En setiembre de 2001, un equipo de antropólogos forenses de La Plata efectuó el primer relevamiento de los restos que continuó durante 2002.
Algunas muestra se llevaron a Buenos Aires para proseguir los estudios. Hasta el momento el trabajo no dio resultados positivos.



Dictadura
Estado actual de los procesos penales relativos a violaciones de derechos humanos*

© Gentileza Diario La República

1) Denuncia contra el ex dictador Juan María Bordaberry

Antecedentes

El 19 de noviembre de 2002, con la firma de más de 1700 ciudadanos, se presentó denuncia contra Juan María Bordaberry ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ), por la comisión del delito de "atentado a la Constitución"**.**

En la denuncia presentada se relatan los hechos acontecidos desde el 27 de junio de 1973, fecha del golpe de estado, agregándose la lista de todas las personas asesinadas y detenidas desaparecidas desde esa fecha hasta la restauración democrática en 1985.

Según los denunciantes, los decretos promulgados por Bordaberry, *"su aplicación y sus consecuencias, atentaron contra la Constitución (Artículo 330 de la Carta) cambiaron la forma de gobierno, de vida, de*

* Autor: Dr. Walter De León (Comisión de Familiares de Asesinados Políticos).

sentimientos y crearon tragedias y sufrimientos a toda la población de la República, y aunque en junio de 1976 Bordaberry fue destituido, continuaron las dolorosas consecuencias hasta la reconstrucción institucional, en 1985".

El 15 de agosto de 2003 la SCJ resolvió que Bordaberry podía ser sometido a juicio como cualquier ciudadano (Artículo 8º de la Constitución) y dispuso que el caso pasara a una sede penal.

El 20 de agosto del 2003 la defensa de Bordaberry presentó cinco recursos contra la sentencia de la SCJ. Seis días después, el 26 de agosto de 2003, el máximo órgano judicial resolvió desestimar todos los recursos. El expediente pasó entonces al Juzgado Letrado en lo Penal de 7º turno, a cargo del magistrado Pedro Hackenbruch.

El Juez Hackenbruch, coincidió con la posición de la fiscal del caso, Dra. Ana Tellechea, y promovió contienda negativa de competencia ante la Suprema Corte. El magistrado argumentó que era la propia corporación la que debía asumir competencia en el caso.

El 22 de marzo de 2004, la SCJ firmó la sentencia 280 que declaró inadmisible la contienda promovida y observó al Juez. Señaló que la "*promoción de este incidente generó una dilación indebida en la resolución subexámine que conspira contra el prestigio de la pronta y eficiente Administración de Justicia".*

Devuelto el expediente al Juzgado, la fiscal solicitó a Hackenbruch que citara a declarar a Bordaberry. Los abogados del ex dictador promovieron nuevos recursos que esencialmente repitieron los argumentos que habían sido desestimados por la SCJ.

Al hacerse público que uno de los defensores de Bordaberry, el Dr. Gastón Chávez, había sido abogado del juez Hackenbruch en una investigación administrativa iniciada por la SCJ contra el magistrado, los denunciantes solicitaron la abstención del juez en el caso. De lo contrario promoverían -para transparencia del procedimiento- la recusación del magistrado.

El Dr. Hackenbruch solicitó al Tribunal de Apelaciones que lo autorizara a abstenerse y presentó su argumentación en sobre cerrado. El Tribunal accedió a su requisitoria y pasó el expediente a la Dra. Fanny Canesa, jueza letrada en lo Penal de 6º turno. A su vez, la Dra. Canesa, inmediatamente después de recibir el expediente solicitó también la abstención. Sus razones también fueron entregadas al Tribunal en sobre cerrado, pero trascendió en la prensa que la jueza tendría un familiar directo trabajando para la familia Bordaberry, en relación laboral de dependencia.

El órgano de alzada rechazó la solicitud de abstención. El caso permanece en la sede penal de 6º turno.

Estado actual del caso

La defensa de Bordaberry continuó presentando recursos que, según los denunciantes, tendrían el objetivo de dilatar las actuaciones y alejar la comparecencia del ex dictador en el Juzgado y su posible procesamiento. La jueza trasladó los recursos a la Fiscalía.

Los abogados de los denunciantes solicitaron audiencia con el presidente de la SCJ, Dr. Leslie Van Rompaey. La audiencia se llevó a cabo el 21 de setiembre de 2004 en el Palacio Piria. Los juristas ante el magistrado expusieron sus preocupaciones fundamentales:

1) La demora en el presumario, tratándose de hechos delictivos "notorios" y "evidentes" que en nuestro derecho están exentos de prueba.

2) Un procedimiento judicial en que se da trámite a recursos promovidos por el indagado, quién aún no era imputado (persona sujeta a proceso y por lo tanto parte en el mismo).

3) A efectos de la caducidad del delito: de continuar la lentitud del procedimiento, y aún descontándose los años de la dictadura -período en que no existió Poder Judicial independiente- los abogados de Bordaberry podrían igualmente plantear la prescripción de los ilícitos, el 1 de marzo de 2005, a veinte años de la reapertura democrática.

Si llegado ese día aún no existe decisión de primera instancia, el objeto del procedimiento cambiaría. El centro del debate jurídico dejaría de ser el juzgamiento de Bordaberry como responsable de graves delitos; se pasaría a discutir si existe prescripción o no de acuerdo a leyes internas y convenios internacionales, suscriptos por el Estado uruguayo.

El 22 de setiembre de 2004 se presentó ante la jueza Canesa una "ampliación de los fundamentos de la denuncia"; se agregaron sentencias de Tribunales de Apelaciones y de la SCJ e informes de la Fiscalía, a fin de respaldar argumentos jurídicos en cuatro temas:

1) Existencia total y absoluta de los requisitos legales necesarios para proceder al interrogatorio y, en su caso, procesamiento del ex dictador.

2) Inviabilidad de la vía recursiva por parte del indagado en la etapa de presumario.

3) Profundización del análisis de los principios y normas constitucionales, esencialmente se insiste en que "todas las personas son iguales ante la ley", como señala el artículo 8 de la Constitución.

4) Preocupación y consecuencias de la demora en el trámite, ante la eventual utilización del instituto de la prescripción por parte de la defensa de Bordaberry.

La jueza dictó "autos para resolución", medida que le otorga un plazo de 45 días para decidir si cita a declarar a Bordaberry. Si deja correr todo el período, no habrá resolución antes de que se inicie a feria judicial mayor. El caso se retomaría 30 días antes del 1 de marzo.

Los denunciantes creen que la sede penal debe citar sin más trámite al ex dictador para ser interrogado y eventualmente procesado por "atentado a la Constitución" (delito de lesa nación), "revelación de secretos políticos y militares" en el marco del Plan Cóndor, y otros delitos graves.

2) Investigación de los asesinatos de Michelini, Gutiérrez Ruiz y otros ciudadanos

El Juzgado Letrado en lo Penal de 11º turno lleva adelante la indagatoria de los asesinatos de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, así como de los militantes William Withelaw y Rosario Barredo, ocurridos el 20 de mayo de 1976, en Buenos Aires. El magistrado Roberto Timbal es el encargado de dirigir el proceso. La Dra. Mirtha Guianze es la titular de la Fiscalía.

Los denunciantes incorporaron al expediente voluminosa documentación probatoria. Se agregaron, entre otros documentos, todas las actuaciones de la Comisión Investigadora de los secuestros y asesinatos de Michelini y Gutiérrez Ruiz realizadas por el Poder Legislativo. Se incorporó una

copia autenticada del expediente iniciado en el Poder Judicial argentino, se solicitó desclasificación de documentos de la Inteligencia de Estados Unidos, y de documentos de los organismos de Inteligencia de Argentina. El Juzgado solicitó también información al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior, de Uruguay.

En abril de 2004, el Dr. Timbal citó a declarar como testigos al ex senador Alberto Zumarán, y al ex embajador de Uruguay en Argentina, Juan Raúl Ferreira.[1]

Zumarán -según declaraciones a la prensa al salir de la sede penal-, confirmó ante el juez que durante los años de investigación parlamentaria, le había llegado una versión que describía una reunión en el COSENA[2], en 1976, donde se habría decidido -por cuatro votos contra dos- matar a los legisladores.

Posteriormente, el juez Timbal citó a declarar como indagados al ex dictador Juan María Bordaberry y al ex canciller de la dictadura Juan Carlos Blanco.[3]

Bordaberry y Blanco declararon el 2 de setiembre de 2004, en el Juzgado Penal de 11º turno, ante el juez Timbal y la fiscal Guianze. La audiencia duró más de 8 horas.

Al salir del Juzgado ninguno de los gobernantes de la dictadura cívico-militar formuló declaraciones.

Como en otra oportunidad, donde debió declarar por los asesinatos de ocho militantes comunistas, el ex dictador concurrió al Juzgado acompañado de varios de sus hijos.

Y fue uno de ellos, el actual ministro de Turismo, Dr. Pedro Bordaberry, quien sí habló ante los micrófonos de prensa. Dijo que la denuncia e investigación contra su padre por "atentado a la Constitución" y por "coautoría en los homicidios de Michelini y Gutiérrez Ruiz" se llevaban adelante con el sólo propósito de perjudicar su propia carrera política.

El expediente judicial espera la incorporación de documentación del exterior y de organismos nacionales así como la concurrencia a declarar de otros integrantes del gobierno de la dictadura como el ex ministro de Economía, Alejandro Vegh Villegas.

En mayo de 2004, se solicitó la reactivación del expediente en la República Argentina, donde comparecieron los familiares de Michelini y Gutiérrez Ruiz; ratificaron la querella contra miembros de las Fuerzas Armadas de Argentina y de Uruguay que actuaron en el marco del Plan Cóndor.

El juez del caso es el magistrado Rodolfo Canicoba Corral, quien ya procesó a los militares argentinos Guillermo Suárez Mason y Jorge Olivera, por los asesinatos de los legisladores uruguayos.

En el expediente argentino también están acusados e investigados Juan María Bordaberry, Juan Carlos Blanco y 16 militares uruguayos. El juez argentino citará a declarar a todos esos indagados. Cuando solicitó la extradición de -entre otros- los torturadores uruguayos Manuel Cordero, José "Nino" Gavazzo, el ex comisario Hugo Campos Hermida (fallecido), el gobierno uruguayo denegó la petición.

---

[1] Hijo de Wilson Ferreira Aldunate. Era un joven en 1976 cuando su padre, senador nacionalista, evadió ser asesinado en la misma operación represiva que terminó en los homicidios de Michelini y Gutiérrez Ruiz.

[2] Consejo de Seguridad Nacional, organismo máximo de dirección de la dictadura cívico-militar.

[3] Blanco se encuentra procesado por coautoría de homicidio muy especialmente agravado de la maestra y militante de izquierda, Elena Quinteros, desaparecida en 1976. (Ver artículo en el presente Informe).

3) Investigación de los asesinatos de Luis Martirena y su esposa Ivette Jiménez

Antecedentes.

Martirena y Jiménez fueron asesinados en su casa de la calle Amazonas 1440 en un operativo de las Fuerzas Conjuntas[4], el 14 de abril de 1972. Los efectivos armados ametrallaron las paredes, sin recibir un solo tiro en contra. Luego entraron y asesinaron a la señora Jiménez que se encontraba en la cocina y, en otra habitación, acribillaron a su esposo el escribano y periodista Luis Martirena, quien ya se encontraba herido y sin armas.

En la casa estaban escondidos los dirigentes del Movimiento de Liberación Nacional, Tupamaros, Eleuterio Fernández Huidobro (actual senador de la República) y Héctor Cámpora.

Denuncia ante la Suprema Corte

El 8 de octubre de 2003 se presentó denuncia por parte de la Comisión de Familiares de Asesinados Políticos ante la SCJ, a fin de que se investigaran los asesinatos.

El máximo órgano judicial determinó que correspondía la instrucción al Juzgado Letrado en lo Penal de 11º turno, a cargo del magistrado Roberto Timbal. Éste se declaró incompetente para actuar y envió el expediente al juez penal de 5º turno, Daniel Tapié, quien también declinó actuar por razones de competencia. El expediente pasó al Juzgado Penal de 10º turno, presidido por el Dr. Rolando Vomero. Este magistrado asumió la competencia.

Las actuaciones se encuentran en esta de presumario.[5] El juez requirió información a organismos del Estado y citó a testigos: detenidos en el hecho y miembros de las Fuerzas Conjuntas que participaron en el operativo, incluso algunos que efectuaron declaraciones públicas en las que revelaron datos precisos de los asesinatos.

4) Investigación de los homicidios ocurridos en la Seccional 20 del Partido Comunista

La denuncia fue promovida en 2001 por la Comisión de Familiares de Asesinados Políticos ante el Juzgado Letrado en lo Penal de 10º turno, a cargo del Dr. Rolando Vomero. Hubo una intensa actuación judicial. Declararon decenas de testigos presenciales: sobrevivientes del hecho registrado el 14 de abril de 1972, que determinó la muerte a balazos de ocho militantes comunistas y un oficial del Ejército; vecinos que vieron los asesinatos; miembros de las Fuerzas Conjuntas que participaron en el operativo. Comparecieron también los jueces civiles y militares que actuaron en su momento, y el médico que efectuó las autopsias. Se realizó una inspección ocular en el local político de la calle Agraciada y se incorporó el expediente de la "Justicia Militar". Se realizó una autopsia histórica, profundo estudio del médico forense Hugo Rodríguez y otras actuaciones que ayudaron a esclarecer los hechos.

Los denunciantes afirman que en el expediente quedó absolutamente probado que los ocho comunistas y el capitán Wilfredo Busconi fueron asesinados por las Fuerzas Conjuntas.

[4] Denominación oficial de la dictadura para el aparato represivo integrado por militares y policías.

[5] Etapa procesal previa al dictado de un procesamiento.

El expediente había sido archivado en 2001. Pero se reabrió tras la denuncia presentada en 2002, que señalaba como responsable de los crímenes al ex presidente elegido democráticamente en 1971, Juan María Bordaberry, quien después dio el golpe de Estado cívico-militar en 1973.

Éste fue a declarar a la sede judicial como indagado, el 28 de julio de 2003, y dijo que sólo conocía la versión de los hechos que le narró el jefe de Inteligencia de la época, coronel Ramón Trabal, asesinado en Francia durante el período de la dictadura en un operativo confuso y jamás aclarado.

Al quedar probada la responsabilidad de las Fuerzas Conjuntas, el juez indagó para identificar los nombres de los culpables. Solicitó al Ministerio de Defensa y al del Interior, los antecedentes con los nombres de los militares y policías que participaron en el operativo, a fin de citarlos a declarar a la sede judicial. Se le contestó que no existían documentos ni antecedentes de la época.

Como en otros casos similares de los años '70, las pruebas decisivas estarían en manos de los Ministerios de Defensa e Interior, esencialmente en los organismos de Inteligencia. Pero, es recurrente que las investigaciones lleguen hasta la solicitud de información al Poder Ejecutivo, donde se frustran las actuaciones. Con ese panorama, el fiscal Enrique Moller, informó al Juez que no encontró elementos probatorios que identifiquen responsables[6] y solicitó el archivo del expediente. El juez accedió y decretó nuevamente el archivo, sin perjuicio de ser reabierto en caso de presentarse nuevas pruebas. Por ello, los denunciantes continúan trabajando para lograr la reapertura del caso y la identificación de los responsables.

[6] En el proceso penal sólo las personas físicas son pasibles de ser juzgadas.

Uruguay sigue incumpliendo normas internacionales*

Ante el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), sobre el pedido realizado por IELSUR para que dicho Poder asumiera competencia en la solicitud realizada por el par argentino sobre las medidas cautelares de: **Prisión Preventiva con fines de extradición y Captura Internacional** de los Sres. Gavazzo, Silveira, Cordero y Campos Hermida, IELSUR realizó las siguientes consideraciones:

1. IELSUR valora como sumamente positivo la discusión dada por la Corporación en relación con dicha petición.

2. La solicitud formulada el 24 de junio de 2002, es consecuencia de la Acción de Amparo interpuesta en el asunto **"Alsina c/ Ministerio de Educación y Cultura"**, para acceder a los informes elaborados por el fiscal de Corte a raíz del pedido formulado por el Poder Ejecutivo acerca de la procedencia de las solicitudes de las medidas cautelares solicitadas por el juez argentino Rodolfo Canicoba Corral.

A IELSUR le preocupa el tiempo transcurrido desde la presentación hasta la resolución definitiva y si bien la dilatoria no es imputable a la SCJ, como bien se expresa en su resolución, si lo es con respecto al Estado uruguayo que ha demorado más de dos años en responder a una petición, violentando así el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que otorga el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes.

3. La Resolución de la SCJ de fecha 20/09/04 desestima el petitorio de IELSUR basando la argumentación de la improcedencia de la solicitud en dos consideraciones centrales:

A) Incompetencia del Poder Judicial para decidir en la solicitud, basada en los artículos 13.1 y 17.1 de la Ley 17.225 del tratado uruguayo-argentino sobre extradición.

B) A su vez alega en la resolución, razones de **Orden Público** para la no-procedencia de la misma.

4. Ante tales argumentos IELSUR expresa:

A) La extradición es un instituto que se basa en el principio de estricta jurisdiccionalidad. No se puede pensar y establecer al mismo desde una perspectiva de que es competencia exclusiva de la administración -en este caso el Poder Ejecutivo-. Si la lectura del Tratado de Extradición con la República Argentina y en especial de sus artículos 13.1 y 17.1 se realizara en el sentido al que adscribe la resolución en cuestión, estamos ante la inversión de unos de los principios básicos sobre los que se asienta la democracia, y es aquel por el cual la libertad de las personas es resorte exclusivo de la órbita judicial y no de la administra-

* Autor: Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay.

tiva. Debemos recordar que aquí no se está todavía ante un pedido de extradición y sí, en cambio, de un pedido de detención preventiva y captura internacional con fines de extradición. De seguirse el razonamiento de nuestro máximo órgano jurisdiccional se pondrían en riesgo las garantías constitucionales establecidas en el Artículo 15 de la Constitución de la República.

Si bien el Tratado de Extradición con la República Argentina deroga el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, en ninguna cláusula expresa establece la competencia de la Administración para entender en los procedimientos, por tanto se aplicaría en la especie los Códigos Penal y de Procedimiento Penal que otorgan la competencia a la autoridad jurisdiccional para las detenciones preventivas y procesos de extradición.

Incluso en el mismo Tratado en sus artículos 22 y 24 cuando se refiere a los institutos de la extradición simplificada y la detención preventiva mantienen el criterio de control jurisdiccional del procedimiento.

El Tratado permanentemente hace referencia a Estado requirente y requerido y le da a la Autoridad Central de cada uno la competencia para recibir y diligenciar las solicitudes de extradición, no para decidir sobre la pertinencia de la misma. **Por tanto, IELSUR considera que la decisión sobre la pertinencia o no de la extradición sigue siendo una cuestión estrictamente jurisdiccional.**

La Suprema Corte cita el Artículo 168 numeral 20 de la Constitución cuando el Artículo aplicable es el número 239 numeral 1que establece la competencia de dicha corporación "*en las cuestiones relativas a Tratados Pactos y Convenciones con otros Estados*"

5. Por su parte, el Estado uruguayo se obligó a perseguir y sancionar a los autores de crímenes contra la humanidad y de graves violaciones a los derechos humanos en virtud de los compromisos asumidos mediante la ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Así podemos destacar entre este marco de normas aplicables en la jurisdicción domestica:

"La Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes", "El pacto de Derechos Civiles y Políticos", "La Convención Americana de Derechos Humanos", "La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura" y "La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada".

El concepto de crimen internacional habilita también el de jurisdicción internacional, entendiendo a esta como la facultad de perseguir procesar, y sancionar estos crímenes, aún cuando ellos se hubieran cometido fuera de la jurisdicción, entendiendo que la magnitud del hecho afecta a toda la humanidad.

En el caso planteado por IELSUR ante la SCJ, es de aplicación un principio de derecho internacional fundamental, el de ***AUT DEDERE AUT JUDICARE***, que se explica como la obligación de "*juzgar o extraditar*". Este principio es una norma imperativa y reconocida por la comunidad internacional que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por otra que tenga el mismo carácter.

Esta llamada jurisdicción universal no

es un principio nuevo, está prevista en el derecho internacional escrito desde el año 1949, cuando la comunidad internacional aprobó los cuatro convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario.

Conforme a este principio el Estado debe elegir entre JUZGAR o EXTRADITAR, constituyendo una obligación de comportamiento dirigida a los Estados.

Basados en el mismo y para el caso uruguayo, y si se entendiera que es de aplicación la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, la cuestión se debe resolver en aplicación del principio mencionado, devolviendo al Estado reclamante aquellos sujetos requeridos por el Estado peticionante.

6. Con respecto al argumento de orden público esgrimido, IELSUR considera que al ser el mismo tal como lo señala el Artículo 25 del Tratado referido una norma que sólo puede ser aplicada **"excepcionalmente**" y en **"forma fundada",** tales requisitos no se cumplen en este caso.

En efecto, la Suprema Corte acepta la excepción esgrimida por el Poder Ejecutivo pero no hace reparos a que el mismo en sus resoluciones se fundamenta sólo en las razones que promovieron la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado sin alertarse que la misma no es aplicable al caso, pues el pedido realizado por la justicia del vecino país se refiere a ilícitos ocurridos en el marco del "Plan Cóndor" fuera del territorio nacional.

En consecuencia la SCJ está renunciando al ejercicio de una competencia que le es propia e intransferible y a la cual está sujeta por normas constitucionales y legales y claros principios de derecho internacional en materia tan delicada como la extradición.

Además, la resolución de la Suprema Corte es contraria a los compromisos internacionales asumidos por el Estado uruguayo en materia de derechos humanos y desconoce una vez más la conclusión del Informe Nº 29/1992 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que concluye que la Ley de Caducidad es incompatible con el Artículo XVIII (Derecho de Justicia) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y los Artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y que recomienda al Gobierno de Uruguay, adoptar las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período de facto.

En conclusión entonces, cualquier excepción de orden público no puede contrariar el orden jurídico internacional al cual Uruguay se debe, ni los principios generales de cooperación internacional y derechos humanos que lo inspiran.

Por tanto, con la resolución de la Suprema Corte de Justicia se cierra un proceso en el cual el Estado uruguayo ha incumplido los compromisos asumidos al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos, y visto que luego de esta Resolución ya no existen vías recursivas en el ámbito de la jurisdicción interna, IELSUR considera que se habría incurrido en responsabilidad internacional y se abocará al estudio de la pertinencia de realizar las denuncias que correspondan.

Situación militar
Algunos aspectos a resaltar

A 20 años del retorno a la vida democrática en Uruguay, el tratamiento de diversos temas que involucran a las Fuerzas Armadas, vinculados al accionar de sus miembros durante el período en que ilegítimamente ocuparon el poder, sigue siendo traumático para los mandos y los centros sociales militares.

La postura de algunos gobernantes del período posdictadura influyó sin dudas en la obstaculización de un diálogo franco entre integrantes de las Fuerzas Armadas y la sociedad: partidos políticos, organizaciones sociales, familiares de desaparecidos, entre otros. Ese contacto hubiera generado, como ocurrió en otros países, un primer paso de acercamiento.

Por el contrario, se ha tratado de tenerlos en un "ghetto", generando fantasmas y enemigos artificiales hacia el interior de las Fuerzas Armadas y hacia la población. Se pretende así ostentar un poder y una influencia que esos sectores políticos hoy no poseen, por total falta de apoyo ciudadano.

En un repaso de algunos acontecimientos que recogió la prensa durante el año destacamos:

* Uruguay planteó la designación del capitán de navío, Juan Craigdallie, como agregado naval en Argentina. En el libro de Rey Piuma *Un marino acusa* el militar es acusado de la muerte de dos ciudadanos argentinos durante la dictadura.

La situación generó malestar en las autoridades de ese país. El embajador uruguayo en Argentina, Alberto Volonté, fue convocado al Palacio San Martín; se le informó del profundo disgusto del gobierno argentino ante el nombramiento. En un programa de televisión el presidente de ese país, Néstor Kirchner manifestó: "*Espero que la cancillería uruguaya reaccione como corresponde y no nos mande al torturador que quiere mandar*".

El secretario de Derechos Humanos de Argentina, Eduardo L. Duhalde, dijo que la designación de Craigdallie "*es algo más que una provocación, es una definición filosófica a favor del terrorismo de Estado*".

Un comunicado oficial de la Presidencia de la República Argentina calificó el episodio como *"conflicto diplomático"*, y manifestó haber recibido *"el respaldo de organismos de Derechos Humanos"* de ambos países.

Serpaj manifestó públicamente su apoyo a la actitud asumida una vez más por el gobierno argentino, que intenta poner fin a la impunidad.

Finalmente Uruguay desistió de la designación del marino acusado. Manifestó que le buscará otro destino.

* El senador del Partido Nacional, Francisco Gallinal, presentó una moción en la Cámara Alta en procura de provocar la caída del ministro de Defensa Nacional,

Yamandú Fau, a raíz de la negativa de algunos militares retirados de prestar declaraciones ante un juez que investiga el caso de la maestra detenida-desaparecida Elena Quinteros, tema que generó un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Judicial.

Al presentar la moción en el Senado, Gallinal dijo: "*el ministro desconoce el lugar donde se encuentran sus subordinados*" y discrepó con la posición del Poder Ejecutivo en cuanto entiende que los militares no deben ir a declarar a los juzgados como testigos, en función de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Agregó que el ministro Fau *"tiene una solidaridad mal entendida con quienes usurparon el poder en 1973, que no son beneficiarios sino acusados por la caducidad que otorga la ley".*

* El ex oficial naval Jorge Tróccoli declaró ante el juez, Alejandro Recarey, en calidad de testigo en el caso Elena Quinteros. Tróccoli ha afirmado que haber confesado sus culpas del pasado le permite mirarse al espejo, pero se queja del rechazo de la sociedad.

En 1996 este militar admitió haber tratado inhumanamente a detenidos y participando en torturas. Sin embargo aseguró que no mató a nadie y dijo que no sabe nada de los desaparecidos. Afirmó que sí lo saben las Fuerzas Armadas ya que son las responsables de esos hechos.

* El nuevo jefe del Ejército teniente general Santiago Pomoli, pidió terminar con los "*revisionismos inconducentes, para evitar más angustias, rencor y hasta quizás nuevos conflictos*". Manifestó que los gobernantes, los políticos y los líderes civiles son los verdaderos intérpretes del sentir nacional y que los militares, apolíticos, deben dedicarse a sus cometidos específicos.

El PIT-CNT acusó a Pomoli de realizar *"apología del terrorismo de Estado"* con su discurso. Expresó que el nuevo comandante en jefe "*se arrogó la potestad de establecer qué debe hacer la justicia o no y reivindicó lo actuado por la dictadura y amenazó con nuevos enfrentamientos si continúan los reclamos de verdad y justicia".*

* La Cámara de Representantes autorizó con los votos de los legisladores de los partidos tradicionales[1] y luego de dos días de arduo debate, el envío de 538 militares uruguayos y cuatro civiles a una misión de imposición de paz en Haití.

El coronel Juan José Pioli, director del Centro de Estudios Estratégicos y de la Cátedra de Estrategia del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) consideró que la sociedad civil tiene una imagen *"negativa"* de las Fuerzas Armadas. Advirtió que la profesión militar ha caído a los lugares de menor prestigio social, y planteó propuestas para revertir la mala imagen.

Ejecutar una adecuada política de relaciones públicas con énfasis en la televisión y en la divulgación de las actividades secundarias que tienen una incidencia directa, inmediata y visible en el campo social, es una de sus principales iniciativas.

Otros planteos fueron:

a) Participación activa de los militares, principalmente de sus superiores, en organizaciones sociales -por ejemplo, barriales- a fin de interrelacionarse con la sociedad civil.

b) El Ejército debe hacer más trasparente sus decisiones y sanciones internas.

[1] Partido Nacional y Partido Colorado.

c) Mayor apertura de los militares a la población civil.

* El comandante de la División de Ejército II, general Francisco Wins, ordenó -sin consultar al jefe del Ejército teniente general, Santiago Pomoli- reponer en la unidad militar el cuadro del general Líber Seregni, quien fuera comandante de tal repartición en los años sesenta.

El problema es que Seregni -que se encontraba en los últimos días de su vida- es el líder histórico del Frente Amplio.

Pomoli ordenó arresto a rigor por cinco días para el general Wins.

Las autoridades del Centro Militar y del Círculo Militar General Artigas cuestionaron la decisión de reponer el retrato. El Centro Militar deploró "*la actitud personal e inconsulta*" de Wins, a quien responsabilizó de causar un "*grave daño a la unidad de la familia militar*". El Centro Militar consideró la iniciativa como *"infeliz, inoportuna e inconveniente"*. Wins se desafilió de ambas instituciones.

Los hechos se produjeron luego que el presidente argentino, Néstor Kirchner, ordenó descolgar los cuadros de los responsables del gobierno de facto que lucían en la sala de honor de una unidad militar de ese país.

En Uruguay, entre la polémica militar y política, trascendió que la sanción a Wins habría sido por actuar en forma inconsulta pero que Pomoli estudiaba la posibilidad de restituir los cuadros de cinco oficiales. Sus retratos habían sido descolgados de los salones de honor de sus unidades, durante la dictadura. Se trata de los generales Seregni, Víctor Licandro y Oscar Baliñas, y los coroneles Pedro Aguerre y José Severo.

Seregni murió unos días después de esos hechos.

Finalmente, Pomoli ordenó restituir los cuadros de Seregni y Severo.

* El general retirado Oscar Pereira[2] publicó el libro *Recuerdos de un soldado oriental del Uruguay*, que cuestiona a militares por haber violado derechos humanos durante la dictadura. Adjudicó a *" (...) unos pocos delincuentes y sádicos desenfrenados el deshonesto saqueo de viviendas, el ultraje de mujeres indefensas y la perversa desnaturalización materna de recién nacidos"*. Y aseguró que hubo una *"omisión irresponsable de todo el escalafón de mando"*.

[2] Fue general entre 1993 y 2000.

Lucha contra la impunidad en Argentina

Desde que el presidente de Argentina, Néstor Kirchner, asumió el gobierno en mayo de 2003, impulsa el esclarecimiento de los crímenes cometidos en la última dictadura militar en ese país (1976-1983). Es de sostenerse que la función que ha cumplido el Poder Judicial en la búsqueda de verdad y justicia en Argentina se ha profundizado durante todo el 2004. La sanción de la Ley 25.779 que declara nulas las leyes de punto final y obediencia debida fue un gran paso dado por el Poder Legislativo en el proceso iniciado por la justicia en 2001 para poner fin a la impunidad en Argentina.

El 23 de marzo, en ocasión de conmemorarse el 28 aniversario del golpe militar en ese país, el presidente pidió perdón en nombre del Estado por el silencio ante las "atrocidades" cometidas durante la última dictadura.

La Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde funcionó el mayor centro clandestino de detención y torturas, fue el escenario para recordar el nefasto 24 de marzo de 1976

Kirchner anunció la cesión del predio de 19 hectáreas que ocupa la ESMA a organizaciones de derechos humanos para erigir un "Museo de la Memoria". Allí se exhibirán testimonios, documentos y objetos que permitan comprender la reciente y traumática historia argentina y apreciar la lucha de las organizaciones de derechos humanos por hacer conocer la verdad y lograr la justicia.

Asimismo, por un decreto se creó el Archivo Nacional de la Memoria, un organismo desconcentrado en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, cuyas actividades fundamentales son obtener, analizar, clasificar, duplicar, digitalizar y archivar informaciones, testimonios y documentos sobre el quebramiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en que esté comprometida la responsabilidad del Estado Argentino.

Kirchner también relevó a los altos mandos de las Fuerzas Armadas. Y realizó reemplazos en el caso de la Marina; la Armada Argentina -a través de el jefe del Estado Mayor, almirante Jorge Godoy- ha criticado el accionar del terrorismo de Estado. Se trata del primer reconocimiento institucional.

El 5 de agosto, fue sancionada una ley de reparación a las víctimas menores de edad durante la última dictadura militar argentina. La norma establece el pago de indemnizaciones a los hijos de detenidos y/o desaparecidos que hayan sufrido sustitución de identidad, nacidos en cautiverio o que siendo menores permanecieron detenidos.

En cuanto a los avances en la justicia (procesamientos y detenciones), se constató que al mes de setiembre de 2004, se encuentran detenidas en Argentina más de 100 personas acusadas de cometer graves

violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar en alrededor de 30 causas abiertas en toda la Nación.

En cuanto a causas de uruguayos víctimas de violaciones de derechos humanos en Argentina es de destacar los avances en el caso de Carmen Gallo Sanz, hija de desaparecidos uruguayos, que recuperó su identidad y los represores Miguel Osvaldo Etchecolatz y Jorge Antonio Bergés fueron condenados en marzo pasado a siete años de prisión.

Ese mes, los familiares de los legisladores Michelini y Gutiérrez Ruiz, con el patrocinio del CELS (Centro de Estudio Legales y Sociales), presentaron una denuncia ante el juez Rodolfo Canicoba. Solicitaron se continué la investigación y se sancione a los autores, instigadores, cómplices y/o encubridores de la desaparición forzada, torturas y homicidio agravado de Michelini y Gutiérrez Ruiz en mayo de 1976.

El CELS denunció a integrantes de las Fuerzas Armadas, de las fuerzas de seguridad y de los servicios de Inteligencia, de Argentina y de Uruguay, como responsables de los asesinatos y solicitó que se cite a prestar declaración indagatoria tanto a mandos argentinos como uruguayos entre los que se encuentran Juan María Bordaberry, Juan Carlos Blanco, José D. Cardozo, José Nino Gavazzo Pereira, Manuel Juan Cordero Piacentini, entre otros. Carlos Guillermo Suárez Mason -jefe del I Cuerpo de Ejército- ya se encuentra procesado con prisión preventiva por estos asesinatos. Y Jorge Olivera Rovere, segundo comandante del I Cuerpo de Ejército, ha sido indagado por esos hechos.

¡Nunca más!

"A 20 años del primer gobierno constitucional: Las materias pendientes"

1. La verdad sobre los hechos de los períodos clave de la historia nacional es necesaria e indispensable. Es la base para la adopción de las medidas que deben adoptar las autoridades de las instituciones del Estado, de acuerdo al derecho de protección a los Derechos Humanos, para rectificar y prevenir la realización de acciones similares en el futuro.

En ese camino, deberá investigarse y esclarecerse las circunstancias en que murieron los asesinados políticos, incluidos los "presuntos suicidios", aún llegándose a la exhumación de los restos, si fuese necesario.

En ese marco, es imprescindible continuar con las investigaciones para establecer, por todos los medios y con la mayor exactitud, qué sucedió con el detenido – desaparecido, desde el momento de su privación de libertad y hasta el presente (por qué, dónde, cuándo, cómo y por quién). Teniendo en cuenta la manifiesta y grave omisión del Estado frente a informaciones concretas, la búsqueda de restos, cementerios clandestinos y de tumbas clandestinas en cementerios oficiales, debe ser una prioridad.

Cuando, como resultado de esas investigaciones, se encuentren e identifiquen debidamente restos, el Estado dará a conocer públicamente las causas de muerte que surjan del análisis de los mismos, así como las circunstancias en que ésta se produjo. Los restos serán entregados a la familia para su sepultura definitiva.

Debe habilitarse sin restricciones el acceso a los archivos y otras informaciones en poder de instituciones y funcionarios o ex funcionarios del Estado a los efectos de la continuación de las investigaciones, no solamente de las denuncias por desaparición forzada de personas, sino de todos los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos.

2. Actuando como lo establece la normativa internacional que es derecho vigente, la acción de la Justicia es necesaria para responsabilizar y sancionar a los autores, coautores y autores ideológicos de estos horrendos crímenes. Es un elemento esencial de profundización de la democracia en su función de investigación, contralor y garante independiente de los derechos fundamentales además de

ser un imprescindible acto de educación y normatización hacia el conjunto de la ciudadanía.

Como lo ha aceptado el Estado uruguayo al adquirir compromisos internacionales, la desaparición forzada de personas es un delito de lesa humanidad que como tal no prescribe. Por su naturaleza es permanente, por lo que se sigue cometiendo continuadamente hasta que aparezca la persona con vida, o, en su caso, hasta que aparezcan sus restos y pueda certificarse legalmente la fecha y causa de su muerte.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo deberá no entorpecer en ningún caso la labor de la Justicia y prestará la mayor cooperación a las instituciones nacionales y promoverá la más amplia cooperación judicial internacional en todos aquellos casos donde se tramiten causas originadas en violaciones a los derechos humanos.

En este marco, nuestro país deberá tipificar en su legislación penal los delitos establecidos en el Estatuto de Roma, ratificado por nuestro país el 28 de junio de 2002; aprobar el acuerdo sobre privilegios e inmunidades para el funcionamiento de la Corte Penal Internacional; y rechazará absolutamente los "acuerdos de inmunidad" planteados por algunos Estados por basarse en una errónea interpretación de las normas del mencionado Estatuto.

3. Consideramos víctima del terrorismo de Estado a toda la sociedad y particularmente a quienes sufrieron directamente los arrestos indebidos, las torturas, los juicios ilegales y/o sin garantías, la cárcel, el asesinato, la desaparición forzada y a los menores apropiados y sus familias.

Tal como lo establece la normativa humanitaria nacional e internacional, la reparación debe abarcar a la sociedad toda y a las víctimas individualmente.

La reparación en el ámbito de la sociedad implica el enjuiciamiento de los hechos del terrorismo de Estado, de sus ideólogos, instrumentadores y colaboradores. Asimismo implica la no permanencia en cargos estatales de personas civiles y militares que hayan actuado con responsabilidad directa tanto en la instrumentación del golpe de Estado como en delitos de lesa humanidad (tortura, asesinatos, desaparición de personas, apropiación de menores).

La reparación a las víctimas debe ser integral de acuerdo a la normativa legal. No se limita exclusivamente a los daños materiales y morales sino que consiste en un conjunto de medidas de restitución, rehabilitación e indemnización. El Estado deberá asumir la responsabilidad por los daños y perjuicios cometidos por quienes actuaron en su nombre. Deberá brindar satisfacción moral a las víctimas, reconociendo expresamente su condición y su dignidad humana y ciudadana. Garantizará la rehabilitación de su salud mental y física a todos los afectados, así como a sus familiares en las situaciones en que corresponda y proporcionará los medios para su educación y actividad laboral.

El procedimiento administrativo que se aplique para otorgar la reparación, entre ellas la indemnización correspondiente, deberá ser breve, informal, no constituir una nueva forma de victimización. Se acordará prioridad a todas las víctimas que hayan cumplido 60 años de edad.

Cuando se trate de niños que fueron objeto de desaparición forzada, el Estado procederá a restituirles su identidad biológica, independientemente de que los mismos decidan adoptarla públicamente o no.

4. En la misma línea del Memorial de los Desaparecidos, ubicado en el Cerro de Montevideo, deberá adoptarse medidas de alto contenido simbólico, encaminadas a devolver a las víctimas directas su dignidad y promover su memoria. En el mismo sentido también deberá reconocerse el papel jugado por los familiares de los presos políticos y de los exiliados y particularmente, por los familiares de los detenidos desaparecidos que representan con su lucha de tantos años un legado de dignidad. Entre las acciones posibles destacan: la asignación de los nombres de las víctimas a edificios, calles y espacios públicos en todo el país; la realización de homenajes públicos, de carácter oficial en una fecha determinada; y la instalación de un Museo de la Memoria en uno de los lugares donde funcionaron centros clandestinos de detención y torturas y/o lugares de reclusión.

Resulta esencial que la sociedad y el Estado promuevan acciones para la construcción y conservación de la memoria histórica en nuestro país.

5. Deberá reformarse el ordenamiento jurídico vigente a los efectos de que el mismo sea una herramienta eficiente para la defensa y promoción de todos los derechos humanos. Dicha reforma incorporará las normas internacionales de Derechos Humanos aceptadas por la comunidad de Naciones.

Es un requisito fundamental para el desarrollo de la institucionalidad al servicio de la persona humana que, por los procedimientos correspondientes, se respeten y se reconozca la jerarquía que tienen los pactos, tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos de que es parte el Estado uruguayo, o de los que en el futuro ratifique o a ellos adhiera.

Entre otras normas de jerarquía legal, deberán tipificarse y sancionarse expresamente: aquellos delitos que se cometen con el apoyo directo o indirecto del aparato estatal; los delitos de tortura y desaparición forzada de personas. Para hacerlo, podrá tomarse como antecedente de trabajo el proyecto oportunamente elaborado por el Colegio de Abogados del Uruguay y presentado al Parlamento Nacional.

6. La educación es un instrumento privilegiado para la construcción de la memoria colectiva. Desde los primeros años escolares, y pasando por todos los niveles del sistema educativo, los programas deben incorporar la formación en derechos y en valores, donde el respeto al semejante sea trasmitido de manera vivencial. La formación docente debe prestar especial atención a estos contenidos. Pero ello sería ineficaz si no se promoviera desde el Estado, la Verdad y la Justicia.

El sistema de formación en derechos humanos del personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional debe actualizarse junto a una profunda revisión del marco doctrinario de ambas instituciones. Debe romper con la Doctrina de la Seguridad Nacional, que inspiró y dio sustento ideológico a estas instituciones del Estado, desviándolas perversamente de sus cometidos naturales, a los efectos de inculcar una ética profesional que se corresponda con fuerzas militares y policiales democráticas, sometidas a gobiernos civiles emanados de la voluntad popular soberana, operando en el marco del Estado de Derecho y respetuosas de los derechos humanos.

En cuanto a las profesiones universitarias que tienen mayor relación con el sistema judicial, es necesaria la implementación de cursos de actualización permanente en materia de derechos humanos para

jueces, fiscales, abogados, médicos y otras profesiones vinculadas a esta área.

7. La sociedad uruguaya debe contar, en el menor plazo posible, con el instituto del Defensor del Pueblo (Ombusdsman), uno de los instrumentos que se ha mostrado eficaz a nivel internacional, para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos.

Bajo la presidencia del Defensor del Pueblo deberá funcionar una Comisión Nacional de Derechos Humanos independiente de los Poderes del Estado y de los partidos políticos, integrada por personas expertas en derechos humanos, participando también de los debates representantes de organismos del Estado pertinentes y por Organizaciones No Gubernamentales que se ocupen de aspectos de los derechos humanos.

"El Poder Ejecutivo deberá de inmediato a su asunción, instalar una Secretaria de Derechos Humanos con el más alto rango institucional, la que tendrá como tareas inmediatas la custodia y conservación de la información recogida, la recepción de eventuales nuevas denuncias y la instalación de los organismos anteriormente citados (Defensor del Pueblo y Comisión Nacional de Derechos Humanos)".

El Estado deberá reconocer su responsabilidad y comprometerse, en forma clara y enfática a tomar todas las medidas necesarias para que nunca más se reiteren hechos atentatorios contra la dignidad humana, como los ocurridos durante la dictadura militar. A esos efectos implementará junto a la sociedad civil, campañas periódicas de sensibilización, información, promoción y educación no formal, dirigidas a fortalecer una cultura de respeto a los derechos humanos en el país.

Este es el camino para el ***"NUNCA MAS"***

Servicio Paz y Justicia-Uruguay, Comisión de Familiares de Asesinados por razones políticas, Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT, CRYSOL*, Memoria para Armar, Taller Vivencias, Amnistía Internacional-Sección Uruguay, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos, SERSOC**.

Martes, 28 de setiembre 2004.

* Colectivo de ex presos/as políticos de Uruguay.
** Servicio de Rehabilitación Social

Refugiados en Uruguay

Uruguay concede la condición jurídica de refugiado a extranjeros de distinta procedencia que huyen de su país de origen aduciendo la existencia de un temor fundado de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Este procedimiento se realiza conforme a la Ley 13.777 de 14 de octubre de 1969, que ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada el 28 de julio de 1951 y su protocolo modificativo que fue adoptado por la Asamblea General en 1967.

El 27 de octubre de 2003 el Decreto 414/003 creó una Comisión Interministerial de Refugiados integrada por los ministros de Relaciones Exteriores y del Interior con el cometido de conceder, denegar o hacer cesar la condición jurídica de refugiado.

La comisión actúa asistida por una secretaría técnica integrada por representantes de la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Comunitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, y un delegado del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Montevideo.

Actualmente 97[1] extranjeros viven en Uruguay con la calidad jurídica de refugiados. El 70% son varones y el 30% mujeres.

Desde que las personas llegan a Uruguay y solicitan refugio hasta que se les concede deben cumplir una serie de etapas formales.

Al inicio del proceso se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad; en ocasiones desconocen las características del país que los recibe, su situación social o económica, y tampoco cuentan, en su mayoría, con las herramientas necesarias para lograr una adecuada inserción.

El Servicio Ecuménico de Dignidad Humana (Sedhu) es la institución que trabaja en Uruguay en coordinación con otras organizaciones sociales nacionales e internacionales, apoyando el proceso de solicitud de refugio ante ACNUR.

Los solicitantes arriban al país por sus medios, muchas veces en barcos como pasajeros clandestinos, o bien por aquellos medios a los que han podido acceder.

Los lugares de procedencia son diversos. Conforman los grupos mayoritarios África, Europa del Este, y Colombia.

Las razones que provocan la huida se corresponden con la situación particular de cada país. En su mayoría los solicitantes huyen de conflictos armados, de guerras, y en menor número por razones políticas.

Las primeras etapas de la permanencia en Uruguay están marcadas por un trabajo de conocimiento real del país al que llegan, de información con respecto a su situación económica y social, y simultánea-

[1] Los datos manejados en el presente Informe fueron brindados por el Sedhu.

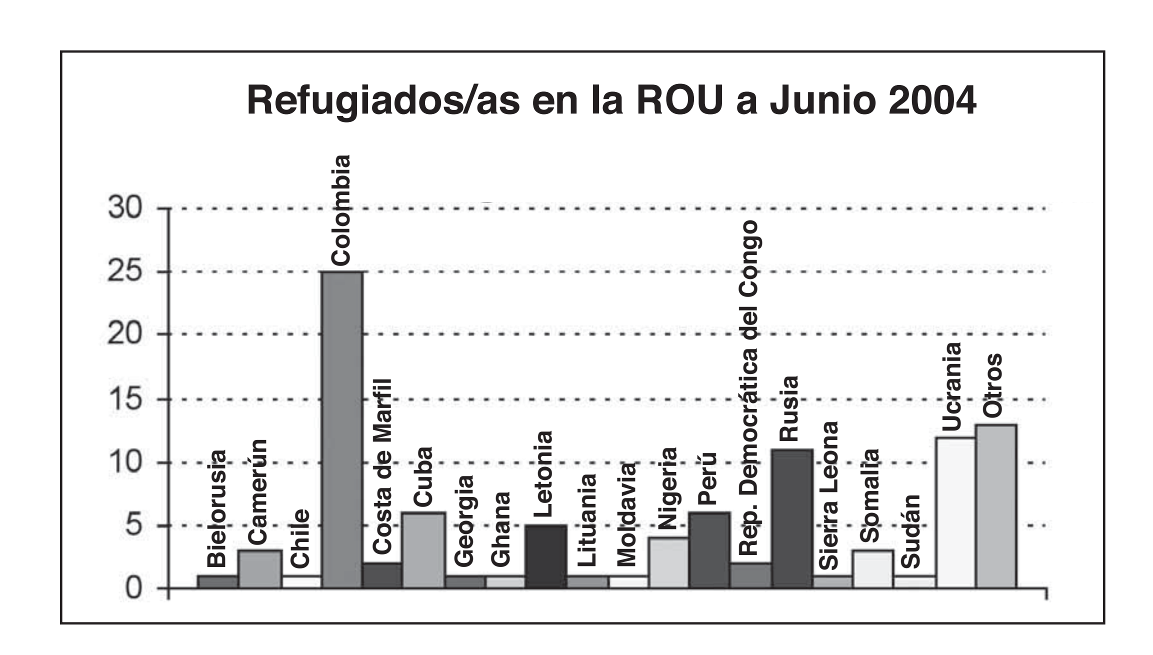
mente un trabajo de investigación sobre su procedencia a los efectos de reunir los requisitos para la solicitud de refugio.

Se les intenta apoyar en la adquisición de herramientas que permitan su inserción social. Entre otras cosas, ACNUR brinda a los refugiados cursos de capacitación para ampliar las posibilidades de ingreso al mercado laboral.

En ocasiones, las personas a las que se les concede el refugio acceden a micro créditos. Así pueden llevar adelante algún emprendimiento.

En el proceso de su inserción social, económica y laboral en el país, los refugiados encuentran como barrera principal las diferencias culturales que dificultan en muchas ocasiones su conocimiento, adaptación y circulación en la sociedad uruguaya. Estas dificultades se intentan salvar con apoyo y seguimiento del proceso de las distintas situaciones. Algunos logran insertarse, trabajar y percibir ingresos que les permitan vivir y desarrollarse.

Luego de establecidos en el país, en algunas oportunidades se trabaja para la reunificación familiar, y se posibilita el reencuentro del refugiado con sus familia en Uruguay.





Libertad de Prensa

Incremento de juicios penales contra periodistas evidencia necesidad de revisar legislación en la materia*

La cantidad de juicios penales sustanciados contra periodistas se incrementó durante 2004, lo que demuestra una vez más que la legislación que penaliza a la libertad de expresión constituye la más sería amenaza para la propia libertad de expresión y para la libertad de prensa en Uruguay.

Cerca de 20 periodistas fueron denunciados por delitos de difamación e injurias a causa de artículos o investigaciones periodísticas sobre temas de interés público. En todos los casos las denuncias penales sobrevinieron luego de que los periodistas publicaron o emitieron en medios de comunicación denuncias de corrupción o críticas al poder público. Esta situación ilustra con claridad sobre cómo la legislación uruguaya en materia de prensa es utilizada con la finalidad de hostigar a los periodistas.

Como sucedió en años anteriores la mayor parte de las denuncias fueron archivadas en primera o segunda instancia, lo que obviamente no impidió que los periodistas denunciados debieran comprobar la veracidad de sus investigaciones ante la justicia. El hecho de estar sometidos a un proceso sumario y público, somete a los periodistas a la llamada "pena de proceso", con la aflicción que ello supone.

En materia de jurisprudencia los tribunales uruguayos mantienen en general una concepción favorable a una amplia libertad de expresión, sin embargo los juzgados de primera instancia del interior, en algu-

* Autor: Dr. Edison Lanza (Asesor Legal de la Asociación de la Prensa Uruguaya)

nos lugares, aplicaron una tesis restrictiva que considera al honor por encima de la libertad de expresión.

En esta materia hay que señalar como hecho negativo la confirmación parcial de un fallo de difamación e injurias dictado por el Juzgado Letrado de la ciudad de Río Branco.

El Tribunal de Apelaciones de 2º Turno revocó parcialmente, el 7 de junio de 2004, la sentencia de condena de primera instancia a la periodista Marlene Vaz, absolviéndola por el delito de difamación: el más grave.

El órgano de alzada entendió que los periodistas tienen derecho a reflejar el estado de opinión, basado en hechos reales, sin perjuicio de que esos comentarios se realicen en tono de sátira. Sin embargo, mantuvo el delito de injurias imputado en primera instancia, por entender que la periodista en algunos casos difundió aspectos de la vida íntima de un funcionario público en forma injustificada y gratuita.

Durante 2004 también se produjeron una decena de acciones de derecho de respuesta contra medios de comunicación. Aunque este derecho está incluido como una garantía al derecho del honor de los ciudadanos, es utilizado mayormente por funcionarios públicos o de gobierno denunciados en la prensa por hechos de corrupción. Prueba de que este instituto también se utiliza como hostigamiento es que de los tres casos que se plantearon judicialmente, los tribunales rechazaron dos solicitudes, sin perjuicio de aquéllas que fueron planteadas directamente ante los medios a las que éstos accedieron voluntariamente.

Claroscuros para la libertad

La Suprema Corte de Justicia se pronunció sobre la constitucionalidad del derecho a respuesta al dictar sentencia en un expediente de excepción de inconstitucionalidad sobre ese derecho.

Se resalta como un hecho positivo el pronunciamiento de un Tribunal de Apelaciones en lo Penal que estableció la improcedencia del derecho de respuesta contra columnas de opinión sobre temas políticos.

Sin duda la mejor noticia de 2004 en materia de libertad de prensa fue el enjuiciamiento y posterior envío a prisión de los responsables intelectuales y materiales del atentado a balazos perpetrado, el 21 de diciembre de 2003, contra el periodista Ricardo Gabito Acevedo. Los responsables intelectuales del atentado fueron los hermanos Nelson y Daniel Spillman que habían sido denunciados por Gabito en sus investigaciones sobre los negocios del fútbol.

La mala noticia de 2004 para la libertad de expresión y el derecho a la información lo constituyó la confirmación de que, por segunda vez en 10 años, fracasó en el Parlamento el intento por aprobar el proyecto de acceso a la información y *habeas data*. En efecto, pese a que el proyecto destinado a mejorar el derecho a la información frente al Estado había recibido en 2003 media sanción de la Cámara de Representantes, la Cámara de Senadores no trató el asunto antes de que finalizara la legislatura. El proyecto deberá presentarse nuevamente en el próximo período legislativo.

Legislación sobre derechos humanos

Octubre de 2003 a octubre de 2004

Leyes destacadas

DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Constitución de la República – Reforma aprobada el 31/11/04 por plebiscito. Se agregan al artículo 47 determinadas disposiciones. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES. Se determina una política nacional de Aguas y Saneamiento. Medio ambiente. Gestión sustentable de recursos hídricos. Participación de usuarios y sociedad civil en las instancias de planificación, gestión y control. Anteposición de razones de orden social a las de orden económico en el servicio de agua potable y saneamiento. Las aguas superficiales y subterráneas constituyen un recurso unitario subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal. Suministro de agua a otro país por motivos de solidaridad. Se agrega al artículo 188 que las disposiciones sobre asociaciones de economía mixta no son aplicables a los servicios de agua potable y saneamiento. Se agrega una disposición transitoria: la indemnización que correspondiere no generará lucro cesante, reembolsándose sólo las inversiones no amortizadas.

DERECHO A LA SALUD

Ley Nº 17.714 del 28 de noviembre de 2003

Se modifica la leyenda de advertencia en tabacos, cigarros y cigarrillos. Rótulo visible: “Fumar puede generar cáncer, enfermedades pulmonares y cardíacas”; “Fumar durante el embarazo perjudica a su hijo”.

Ley Nº 17.774 del 20 de mayo de 2004

Se incluye obligatoriamente en el carné de salud el análisis de dosificación de plombemia, a los trabajadores expuestos que se determinan.

Ley Nº 17.775 del 20 de mayo de 2004

Se declara de interés general la regulación que permita controlar la contaminación por plomo.

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

Ley Nº 17.732 del 31 de diciembre de 2003

Se aprueba el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

DERECHO A UN PROCESO JUSTO

Ley Nº 17.773 del 20 de mayo de 2004

Se sustituye el artículo 113 del Código del Proceso Penal. Garantías de los indagados, reserva de la instrucción e igualdad.

DERECHOS DEL ADULTO MAYOR

Ley Nº 17.796 del 9 de agosto de 2004

Resumen: Promoción integral de los adultos mayores. Derechos del adulto mayor. Plan nacional para el adulto mayor.

DERECHOS DEL NIÑO

Ley Nº 17.823 del 17 de setiembre de 2004

Se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN / PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Ley Nº 17.838 del 24 de setiembre de 2004

Se aprueba la protección de datos personales para ser utilizados en informes comerciales y acción de habeas data. Regulación del registro, almacenamiento, distribución, transmisión, modificación, eliminación, duración y tratamiento de datos personales asentados en archivos, registros, bases de datos públicos o privados, destinados a brindar informes de carácter comercial.

Resumen cronológico

Ley Nº 17.712 del 27 de noviembre de 2003
Resumen: Se aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur.
Publicada D.O. 3 dic/003 - Nº 26396

Ley Nº 17.714 del 28 de noviembre de 2003
Resumen: Se modifica la leyenda de advertencia en tabacos, cigarros y cigarrillos. Rótulo visible: "Fumar puede generar cáncer, enfermedades pulmonares y cardíacas"; "Fumar durante el embarazo perjudica a su hijo".
Publicada D.O. 10 dic/003 - Nº 26401

Ley Nº 17.716 del 10 de diciembre de 2003
Resumen: Se declara el 10 de diciembre de cada año "Día de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", en conmemoración de su aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se considera de interés general que ese día, el sistema educativo proceda a exaltar el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Publicada D.O. 18 dic/003 - Nº 26407

Ley Nº 17.722 del 24 de diciembre de 2003
Resumen: Se aprueba la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, suscrita en Nueva York, el 28 de setiembre de 1954.
Publicada D.O. 7 ene/004 - Nº 26418

Ley Nº 17.724 del 24 de diciembre de 2003
Resumen: Se aprueba la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada en el marco de la Unesco, suscrita en París, el 14 de diciembre de 1960.
Publicada D.O. 7 ene/004 - Nº 26418

Ley Nº 17.726 del 26 de diciembre de 2003
Resumen: Se establecen medidas alternativas. Sustitución de prisión preventiva. Presentación periódica ante Juzgado o Seccional. Prohibición de conducir vehículo por dos años. Interdicción. Atención médica o psicológica. Prestación de servicios comunitarios. Arresto domiciliario. Arresto en horas de descanso. Arresto de fin de semana. Pago de multas.
Publicada D.O. 7 ene/004 - Nº 26418

Ley Nº 17.732 del 31 de diciembre de 2003
Resumen: Se aprueba el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, suscrito en Estocolmo, el 22 de mayo de 2001, y la corrección del artículo 1 del texto original de la Convención del 21 de febrero de 2003.
Publicada D.O. 16 ene/004 - Nº 26425

Ley Nº 17.758 del 4 de mayo de 2004
Resumen: Se extiende la prestación de la asignación familiar a todos lo hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos. Dieciséis por ciento del salario mínimo por cada hijo. Plazo de prestación: hasta 14 años o finalización de ciclo de educación primaria. Incapacidad física o psíquica. Inspecciones del BPS.
Publicada D.O. 10 may/004 - Nº 26498

Ley Nº 17.773 del 20 de mayo de 2004
Resumen: Se sustituye el artículo 113 del Código del Proceso Penal. Garantías de los indagados, reserva de la instrucción e igualdad. Designación de defensor. Acceso a expediente durante el presumario. Reserva de presumario. Causas de cese de reserva.
Publicada D.O. 25 may/004 - Nº 26508

Ley Nº 17.774 del 20 de mayo de 2004
Resumen: Se incluye obligatoriamente en el carné de salud el análisis de dosificación de plombemia, a los trabajadores expuestos que se determinan. Periodicidad. Precauciones en manejo de residuos. Higiene en el trabajo.

Listado de ocupaciones y actividades con exposición potencial al plomo.
Publicada D.O. 27 may/004 - Nº 26510
Ley Nº 17.775 del 20 de mayo de 2004
Resumen: Se declara de interés general la regulación que permita controlar la contaminación por plomo. Se prohíben las naftas con contenido de plomo superior a los 13 miligramos por litro. Se prohíbe el uso de plomo en tuberías y soldaduras en instalación o reparación de sistemas de distribución de agua para uso humano, animal o de riego. Porcentajes admitidos. Pinturas. Juguetes. Alimentos. Procesos industriales. Suelos. Baterías.
Publicada D.O. 31 may/004 - Nº 26512

Ley Nº 17.778 del 24 de mayo de 2004
Resumen: Se declara el 20 de setiembre de cada año "Día de la Libertad de Expresión del Pensamiento".
Publicada D.O. 31 may/004 - Nº 26512

Ley Nº 17.793 del 16 de julio de 2004
Resumen: Se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco del 21 de mayo de 2003.
Publicada D.O. 23 jul/004 - Nº 26551

Ley Nº 17.796 del 9 de agosto de 2004
Resumen: Promoción integral de los adultos mayores. Derechos del adulto mayor. Plan nacional para el adulto mayor. Coordinación a cargo de la Dirección General de la Salud. Grupo de trabajo de apoyo. Salud. Residencia. Alimentación. Integración social. Recreación. Educación. Vivienda. Seguridad Social.
Publicada D.O. 19 ago/004 - Nº 26570

Ley Nº 17.799 del 12 de agosto de 2004
Resumen: Se obliga a los partidos políticos a rendir una declaración jurada y pública ante la Corte Electoral. Monto gastado y a gastar en la campaña electoral. Nómina de contribuyentes. Montos. Detalle de lo gastado en distintos tipos de publicidad, impresión de listas e infraestructura. No cumplimiento aparejará que no se abonen las sumas de contribuciones del Estado al partido infractor.
Publicada D.O. 19 ago/004 - Nº 26570

Ley Nº 17.805 del 26 de agosto de 2004
Resumen: Se sustituyen los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 9.739. Se regula el derecho de autor en la actividad periodística. Autorización del autor para el uso de un artículo. Cita del autor. Derechos de autor. Aplicación a artículos, dibujos, chistes, gráficos, caricaturas, fotografías.
Publicada D.O. 3 set./004 - Nº 26580

Ley Nº 17.815 del 6 de setiembre de 2004
Resumen: Se establece pena de prisión y penitenciaría para los que fabriquen y comercialicen material pornográfico utilizando a menores de edad o incapaces. Colaboración en difusión, exhibición, importación, exportación, oferta, almacenamiento o adquisición de material pornográfico que contenga imágenes con una o más personas menores de edad. Contribución en prostitución y explotación sexual de menores de edad. Tráfico de menores o incapaces.
Publicada D.O. 14 set./004 - Nº 26586

Ley Nº 17.817 del 6 de setiembre de 2004
Resumen: Se declara de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. Discriminación basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual. Se crea la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación. Proposición de políticas nacionales. Análisis y monitoreo de cumplimiento de legislación. Campañas educativas. Recopilación de información. Asesoramiento integral y gratuito.
Publicada D.O. 14 set./004 - Nº 26586

Ley Nº 17.823 del 17 de setiembre de 2004
Resumen: Se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia. Derechos y deberes de niños y adolescentes. Deberes del Estado. Deberes de los padres o responsables. Políticas sociales de protección a la niñez y adolescencia. Derecho a la identidad. Derecho al nombre. Tenencia. Visitas. Alimentos. Infracciones a la ley penal. Régimen procesal. Medidas socioeducativas. Privación de libertad. Maltrato y abuso del niño o adolescente. Adopción. Legitimación adoptiva. Trabajo. Medios de comunicación, publicidad y espectáculos. Autorización para viajar. Investigación de paternidad o maternidad. Pérdida y suspensión de patria potestad. Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente. Iname pasa a ser INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)
Publicada D.O. 14 set./004 - Nº 26586

Ley Nº 17.828 del 15 de setiembre de 2004
Resumen: Se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo Nº 184, sobre Seguridad y Salud en la Agricultura, de junio de 2001.
Publicada D.O. 21 set./004 - Nº 26591

Suprema Corte de Justicia. Acordada 7.526 del 20 de setiembre de 2004
Resumen: Se reglamentan las disposiciones de la ley 17.823, "Código de la Niñez y la Adolescencia". Competencia y régimen de turnos de Juzgados Letrados de Familia de Urgencia. Defensores de oficio. Expedientes. Sistema de Información.
Publicada D.O. 24 set./004 - Nº 26594

Decreto 345 del 23 de setiembre de 2004
Resumen: Se instrumenta jurídicamente el Programa Nacional para la reducción gradual del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono.
Publicada D.O. 29 set./004 - Nº 26597

Ley Nº 17.838 del 24 de setiembre de 2004
Resumen: Se aprueba la protección de datos personales para ser utilizados en informes comerciales y acción de habeas data. Regulación del registro, almacenamiento, distribución, transmisión, modificación, eliminación, duración y tratamiento de datos personales asentados en archivos, registros, bases de datos públicos o privados, destinados a brindar informes de carácter comercial. Para la obtención y tratamiento de datos que no sean de carácter comercial se requerirá expresa y previa conformidad de los titulares, luego de informados del fin y alcance del registro en cuestión. Utilización de los datos. Plazo del registro. Habeas Data. Derecho de toda persona para tomar conocimiento sobre datos referidos a su persona, y en caso de error, falsedad o discriminación, tendrá derecho a exigir su rectificación o supresión. Derecho de acceso cada seis meses. El órgano de control será el Ministerio de Economía y Finanzas asistido de una comisión consultiva. Esta última está integrada por representantes de dicho Ministerio, representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de la Cámara Nacional de Comercio y de la Liga de Defensa Comercial. Medidas sancionatorias a empresas que violen la presente ley.
Publicada D.O. 1 oct./004 - Nº 26599

Índice